HÁSKÓLI ÍSLANDS

Stjórnmálafræðideild

MPA-ritgerð

Nýsköpun í opinberum rekstri

„Breytum skattfé í skilvirka þjónustu"

Karl Rúnar Þórsson

Júní 2010

Leiðbeinandi: dr. Ómar H. Kristmundsson

Nemandi: Karl Rúnar Þórsson

Kennitala: 011067-5149

Útdráttur

Í þessari ritgerð til meistaraprófs í opinberri stjórnsýslu (MPA) er fjallað um nýsköpun í opinberum rekstri og eru sérstaklega greindar fjórar nýsköpunarhugmyndir sem urðu til hjá Hafnarfjarðarbæ. Út frá aðferðafræði nýsköpunar, stjórnunar og stjórnsýslu er fjallað um nýsköpunarhugmyndir allt frá uppsprettu hugmyndar og þangað til hugmynd er orðin að veruleika. Leitast er við að svara eftirfarandi fjórum grundvallarspurningum:

Hvaðan spretta nýsköpunarhugmyndir?
Hver á frumkvæði að nýsköpun?
Hvernig verða nýsköpunarhugmyndir að verkefni?
Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að veruleika?

Með nýsköpun í opinberum rekstri er yfirleitt átt við þær breytingar sem eiga sér stað í kjölfar nýrra vinnuaðferða, starfshátta, rekstrar eða skipulags. Hafnfirsku nýsköpunarhugmyndirnar eru sprottnar úr ólíkum áttum. Að baki hugmyndunum liggja margvíslegir hvatar og hindranir sem með ólíkum hætti hafði áhrif á innleiðingu og útbreiðslu hugmyndanna.

Megin niðurstöður eru þær að nýsköpunarhugmyndirnar fjórar verða til vegna raunverulegra þarfa starfseminnar. Hugmyndirnar verða ýmist til í grasrótinni eða í efra lagi stjórnsýslunnar. Fyrir hendi var sterk frumkvöðlahugsun bæði hjá framvörðum starfseminnar (front line staff) sem og efsta lagi stjórnsýslunnar.

Reynt var að yfirstíga hindranir og vinna lausnarmiðað stundum í anda stefnumiðaðrar stjórnunar. Hafa nýsköpunarhugmyndirnar leitt til aukinnar skilvirkni í opinberum rekstri, faglegri og betri þjónustu fyrir íbúana. Fullyrða má að með þessum nýsköpunarhugmyndum í Hafnarfjarðarbæ tókst að breyta skattfé í skilvirka þjónustu.

Karl Rúnar Þórsson

Summary in English

The essence of this Master Thesis in Public Administration (MPA) at the University of Iceland is the innovation in Public Administration. Four innovation ideas at Hafnarfjordur municipality are carefully analyzed. They are discussed using the methods of innovation, management and administration from the framework of thinking to the implementation of successful innovation and its integration into the public sector. This paper is intended to answer these four fundamental questions:

What is the source of the innovation ideas?
Who has the initiative of innovation?
How are innovation ideas implemented?
Why do innovation ideas become innovations?

Innovation in Public Administration is often the implementation of a new process, new workplace organisation, a new organisational method or administration. The innovation ideas at Hafnarfjordur municipality have various sources. The ideas have both various types of motivation and different barriers, which influenced their implementation and integration in a different way.

The main conclusion is that the four innovative ideas became innovations because of their actual necessity in Public Administration. The source for the innovation ideas came from both the front line staff (top-up) and from the upper level of the municipality administration (top down). There was a powerful entrepreneurial thinking already in place by both the front line staff as well as the top-level administration.

An effort was made to overcome the barriers and to work on a solution based on problem solving basis, sometimes working with strategic management. The innovative ideas have led to increased efficiency in the public sector, more professionalism and better services for the citizens. It can be asserted that through these innovative ideas in Hafnarfjordur municipality was successful in changing tax money into efficient service.

Karl Rúnar Þórsson

Formáli

Þessi ritgerð er 30 eininga lokaverkefni til meistaragráðu í opinberri stjórnsýslu (MPA) við Háskóla Íslands.

Tilgangur ritgerðarinnar er að fjalla um nýsköpun í opinberum rekstri og greina út frá aðferðafræði nýsköpunar, stjórnunar og stjórnsýslu fjórar nýsköpunarhugmyndir sem til urðu hjá Hafnarfjarðabæ. Gagnasöfnun og ritun ritgerðinnar hófst haustið 2009 í þriggja mánaða námsleyfi höfundar en að leyfi loknu og á nýju ári 2010 var ritun haldið áfram jafnhliða starfi.

Ritgerðin byggist annars vegar á níu viðtölum sem tekin voru við starfsmenn og embættismenn Hafnarfjarðarbæjar sem með afgerandi hætti tóku þátt í nýsköpunarverkefunum fjórum. Fræðilegi hluti ritgerðarinnar byggist hins vegar á lestri og úrvinnslu bóka, fræðigreina og annarra upplýsinga sem aflað var með fjölbreyttum hætti.

Vill höfundur þakka viðmælendum sem rætt var við fyrir einstakan áhuga og góðar móttökur en viðmælendum var heitið fullum trúnaði. Vinnuveitendum mínum hjá Hafnarfjarðarbæ þakka ég fyrir stuðninginn. Fjölskyldu minni einkum eiginkonu og dætrum vil ég þakka sérstaklega fyrir mikla þolinmæði og hvatningu meðan á MPA náminu stóð.

Leiðbeinandi verkefnisins var dr. Ómar H. Kristmundsson en honum vil ég þakka fyrir góðar ábendingar og gott samstarf.

Efnisyfirlit

1. Inngangur 7
1.1 Rannsóknaspurningar, markmið og gildi verkefnisins 9
1.2 Uppbygging verkefnis 9
1.3 Hvað felst í sjálfstæði sveitarfélaga? 10
1.4 Hver eru verkefni sveitarfélaga? 12
2. Aðferðafræði nýsköpunar í opinberum rekstri 18
2.1 Tveir ólíkir heimar nýsköpunar 18
2.1.1 Helstu skilgreiningar 24
2.1.2 Hvaðan spretta nýsköpunarhugmyndir? 29
2.1.3 Hver á frumkvæði að nýsköpun í opinberri þjónustu? 33
2.1.4 Hvers vegna verður nýsköpunarhugmynd að verkefni? 37
2.1.5 Hvers vegna verður nýsköpunarhugmynd að veruleika? 42
2.1.6 Tæknileg skynsemishyggja 46
2.1.7 Smáskrefakenningin 47
2.1.8 Ruslatunnulíkanið 48
3. Aðferðafræði og rannsóknarferli 50
3.1 Nýsköpunarhugmyndir, yfirlit 50
3.2 Aðferðafræði viðtala 54
4. Niðurstaða viðtala 57
4.1 Hvaðan spratt nýsköpunarhugmyndin? 58
4.1.1 Starfsþróun 58
4.1.2 Reiknilíkan fyrir leikskóla 59
4.1.3 SMT skólafærni 60
4.1.4 Þjónustuver 61
4.2 Hver á frumkvæði að nýsköpun? 62
4.2.1 Starfsþróun 63
4.2.2 Reiknilíkan fyrir leikskóla 64
4.2.3 SMT skólafærni 65
4.2.4 Þjónustuver 65
4.3 Hvernig verða nýsköpunarhugmyndir að verkefni? 66
4.3.1 Starfsþróun 67
4.3.2 Reiknilíkan fyrir leikskóla 69
4.3.3 SMT skólafærni 71
4.3.4 Þjónustuver 73
4.4 Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að veruleika? 75
4.4.1 Starfsþróun 77
4.4.2 Reiknilíkan fyrir leikskóla 80
4.4.3 SMT skólafærni 81
4.4.4 Þjónustuver 84
5. Samantekt og umræður 88
5.1. Hvaðan spratt nýsköpunarhugmyndin? 88
5.2 Hver á frumkvæði að nýsköpun? 89

5.3 Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að verkefni? 91
5.4 Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að veruleika? 93
6. Niðurlag 96
Heimildaskrá 99
Viðauki 104

1. Inngangur

Í kjölfar bankahrunsins 2008 og fjármálakreppunnar í framhaldinu hefur umfjöllun fjölmiðla talsvert beinst að mikilvægi nýsköpunar á hinum almenna markaði. Umfjöllun um mikilvægi nýsköpunar í opinberum rekstri hefur hins vegar verið næsta þögul. Á tímabilinu 2002-2006 var á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga lögð nokkur áhersla á nýsköpun í opinberum rekstri sveitarfélaga. Var til dæmis á vegum sambandsins stofnsettur gagnabanki til að halda utan um þróunar- og nýsköpunarverkefni sveitarfélaga. Var á þessu tímabili talsvert lagt upp úr nýsköpunarvinnu hjá Hafnarfjarðarbæ og lagði bæjarfélagið inn í þennan gagnabanka 33 nýsköpunarverkefni.

Með hliðsjón af þeim krafti sem var í nýsköpunarstarfi margra sveitarfélaga og stofnana ríkisins fyrir árið 2007. Vaknaði í kjölfar bankahrunsins áhugi til að rannsaka nánar nýsköpunarverkefni í opinberum rekstri.

Í ritgerðinni er lagt upp með það afmarkaða viðfangsefni að skoða og greina fjögur nýsköpunarverkefni sem innleidd hafa verið hjá Hafnarfjarðarbæ. Er niðurstaða þeirrar greiningar borin saman við umfjöllun fræðimanna um nýsköpun. Samkvæmt aðferðafræði nýsköpunar falla hafnfirsku nýsköpunarverkefnin í ýmsa flokka nýsköpunar og virðast nýsköpunarhugmyndir og frumkvæði til nýsköpunar hafa sprottið úr ólíkum áttum. Að baki nýsköpunarverkefnunum liggja margvíslegir hvatar og hindranir sem með ólíkum hætti hafa haft áhrif á innleiðingu og útbreiðslu nýsköpunarverkefnanna fjögurra. Verður nú í stuttu máli gerð grein fyrir verkefnunum og helstu ástæðum þess að þau voru valin til greiningar en nánar er gerð grein fyrir nýsköpunarverkefnunum í rannsóknarhluta rigerðarinnar.

Starfsþróun, er eitt umfangsmesta nýsköpunarverkefni sem unnið hefur verið að hjá Hafnarfjarðarbæ. Markmið verkefnisins í upphafi var að reyna að ná með faglegum og gegnsæjum hætti utan um símenntunarmál sveitarfélags með yfir 1200 starfsmenn og 60 ólíkar stofnanir.

Nýsköpunarverkefnið *Reiknilíkan fyrir leikskóla* hafði það markmið að auðvelda áætlanagerð um þjónustumagn leikskóla og gera þannig fjárhagsáætlanir og forsendur þeirra áreiðanlegri. Það sem gerir verkefnið sérstaklega athyglisvert er að verkefnið er gott dæmi um að nýsköpunarhugmyndir þurfa ekki endilega að vera umfangsmiklar til þess að nýtast vel í opinberrri þjónustu. En geta eimitt vegna einfaldleika síns frekar breiðst út og nýst öðrum skipulagsheildum líkt og gerðist í tilfelli Reikinlíknansins.

SMT-skólafærni er umfangsmikið nýsköpunarverkefni sem nær til allra grunnskóla Hafnarfjarðar og margra leikskóla. Það sem gerir verkefnið sérstaklega thyglisvert er að um er að ræða hafnfirska útfærslu á bandarísku aðferðinni Postive Behavior Support / PBS. SMT var innleitt í skólasamfélagið til að fyrirbyggja, draga úr og stöðva hegðunarfrávik nemenda og var ætlað að skapa jákvætt andrúmsloft í skólum. Markmiðið var einnig að tryggja öryggi og velferð nemenda og starfsfólks. Um er að ræða hliðstæða aðferð og PMT (Parent Management Training) sem grundvölluð er á sömu hugmyndafræði og fyrst var innleidd í Oregon Social Learning Center (OSLC) í Eugene í Oregon í Bandaríkjunum.

Þjónustuver Hafnarfjarðarbæjar er jafnframt með stærstu nýsköpunarverkefnum sem sprottið hafa fram hjá Hafnarfjarðarbæ. Nýsköpunarhugmyndin var innleidd þvert á svið og stofnanir Hafnarfjarðarbæjar sem gerir verkefnið að athyglisverðu rannsóknarefni. Sameinaðir voru sex afgreiðslustaðir innan bæjarkerfisins, ásamt upplýsingamiðstöð ferðamanna. Auk hagræðingar var eitt megin markmið verkefnisins að auðvelda bæjarbúum að nálgast opinbera þjónustu.

Við gagnaöflun kom fljótlega í ljós hversu lítið hefur verið fjallað um nýsköpun í opinberum rekstri hér á landi og því lá til dæmis engin stjórnunarfæðileg samantekt eða rannsókn fyrir um ákvörðun, innleiðingu eða afdrif þessara hafnfirsku nýsköpunarverkefna. Almennt séð má því telja að verkefnið sé þarft innlegg í umræðu um nýsköpun opinberrar þjónustu sem vart er hægt að skilja frá umfjöllun um stjórnun, ákvörðunartöku og skipulag opinbers rekstrar.

1.1 Rannsóknaspurningar, markmið og gildi verkefnisins

Í ritgerðinni er fjallað um nýsköpunarhugmyndir allt frá uppsprettu hugmyndar og þangað til hugmynd er orðin að veruleika. Til þess að fylgja þessu ferli eftir verður bæði í aðferðafræðihluta og rannsóknarhluta ritgerðarinnar leitast við að svara eftirfarandi fjórum grundvallarspurningum.

- Hvaðan spretta nýsköpunarhugmyndir?
- Hver á frumkvæði að nýsköpun?
- Hvernig verða nýsköpunarhugmyndir að verkefni?
- Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að veruleika?

Á Íslandi hefur lítið verið ritað um nýsköpun í opinberum rekstri, er því líklegt að verkefnið geti nýst í nýsköpunarstarfi sveitarfélaga sem opinberra stofnanna og geti orðið eins konar varða á nýsköpunarveginum en sá vegur getur verið torsóttur og þakinn hindrunum ef villst er af leið.

1.2 Uppbygging verkefnis

Ritgerðinni er skipt í sex meginkafla. Í fyrsta kafla, inngangi eru rannsóknarspurningar lagðar fram og fjallað er um uppbyggingu sveitarfélaga, um umhverfi þeirra, sjálfstæði og verkefni sem hugsanlega getur haft áhrif á tækifæri þeirra til nýsköpunar. Í öðrum kafla er fræðileg umfjöllun þar sem fjallað er um hugmyndafræði nýsköpunar í opinberum rekstri. Er kaflinn tvískiptur og fjallar fyrri hlutinn um skilgreiningar, nýsköpunarkenningar og skýringar fræðimanna á því hvernig og hvers vegna nýsköpunarverkefni verða til. Í seinni hluta kaflans er fjallað um kenningar um ákvörðunartöku. Í þriðja kafla er nánar vikið að þeim nýsköpunarhugmyndum sem valdar voru til greiningar. Þá er umfjölluninni beint að þeirri aðferðafræði sem notuð er í ritgerðinni við ritun og öflun munnlegra gagna. Í fjórða kafla er farið yfir niðurstöðu þeirra viðtala sem tekin voru og með hliðsjón að megin rannsóknarspurningum eru nýsköpunarhugmyndirnar settar í samhengi við skrif fræðimanna. Í fimmta kafla sem nefnist samantekt og umræður er niðurstaða viðtala

dregin saman. Niðurlag er sjötti og síðasti kafli ritgerðarinnar þar er umræðan sett í stærra samhengi og loka ályktun ritgerðarinnar dregin.

1.3 Hvað felst í sjálfstæði sveitarfélaga?

Þegar fjallað er um nýsköpun í rekstri sveitarfélaga er rökrétt að setja umfjöllunina fyrst í samhengi við hlutverk þeirra og verkefni. Svigrúm sveitarstjórna til sjálfstæðrar ákvörðunartöku leggur grunninn að fjölbreytileika þeirra og möguleika til nýsköpunar. Hlutverk og verkefni sveitarfélaga ræðst hins vegar af lagalegri umgjörð, pólitískri ákvörðunartöku, skipulagi, aðferðafræði stjórnunar, faglegri stjórnun og ákvörðunartöku.[1]

Almennt eru sveitarfélög skilgreind sem staðbundnar stjórnsýslueiningar sem starfa á landfræðilega afmörkuðu svæði innan ríkja. Er sjálfstjórn þeirra talin stuðla að valddreifingu og frelsi íbúanna. Stjórnir sveitarfélaga eru kosnar beinni kosningu með reglulegu millibili og þannig reynt að tryggja að íbúarnir geti með lýðræðislegum hætti haft áhrif á stjórn þeirra málefna sem næst þeim standa. Þau sjálfstæðismörk sem sveitarfélög hafa við stjórnun, skipulag og stefnumótun kunna að hafa áhrif á nýsköpunarhugmyndir eða setja þeim einhverjar skorður.[2]

Sjálfstæði sveitarfélaga virðist vera tryggt í 78. gr. stjórnarskrárinnar en þar segir:[3] „Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Skulu tekjustofnar sveitarfélaga ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir.“ Samkvæmt íslensku stjórnarskránni hafa sveitarfélög ákveðna sjálfstjórn og tilvistarrétt þar sem löggjafinn felur þeim framkvæmd ákveðinna verkefna.[4] Þau mál og verkefni sem sveitarfélögin hafa sjálfstjórn á byggjast hins vegar á

1 Jón Jónsson (2003). *Stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur um málsmeðferð*, bls. 5.

2 Gunnar Helgi Kristinsson. *Staðbundin stjórnmál. Markmið og árangur sveitarfélaga*, bls. 71.

3 *Stjórnarskipunarlög um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944*, með síðari breytingum.

4 Trausti Fannar Valsson. „Sjálfstjórn sveitarfélaga“, bls. 244.

lagaákvæðum. Sjálfstjórnin tekur því óhjákvæmileg mið að þeim breytingum sem gerðar eru á lögum og kann sjálfstjórn sveitarfélaga því að taka breytingum samkvæmt því.[5]

Uppbygging og stjórnskipulag sveitarstjórna sem kveðið er á um í stjórnarskránni er einn grundvallar þáttur í sjálfsstjórn sveitarfélaga. Í sveitarstjórnarlögum er hins vegar að finna bæði almennar reglur og ófrávíkjanleg lagaákvæði um stjórn sveitarfélaga þar sem kveðið er á um „skilvirkt nefndarkerfi“ og enn fremur „stjórn og fundarsköp.“[6] Hins vegar hafa sveitarstjórnir nokkurt svigrúm til uppbyggingar á eigin stjórnkerfi sem er samhljóða 6. grein Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga.[7] Sömuleiðis er það á valdsviði sveitarstjórnar að ákveða ráðningar starfsmanna sveitarfélagsins.[8]

Með lýðræðislegum aðferðum, s.s. kosningum og fyrirkomulagi stjórnunar, hafa íbúarnir tækifæri til þess að hafa áhrif á málefni eigin sveitarfélags.[9] Í anda 78 gr. stjórnarskrárinnar hafi sveitarfélög unnið að nýsköpunarverkefnum sem flokka má undir lýðræðisumbætur og er stundum nenft íbúalýðræði. Virðast íslensk sveitrarfélög smám saman vera að þreyfa sig áfram með nýsköpun á því sviði.

Samkvæmt könnun sem gerð var af Sambandi íslenskra sveitarfélaga árið 2004 höfðu sautján sveitarfélög þá tekið í notkun nýjar aðferðir sem fólust í auknu samráði við íbúa um stefnumótun og ákvarðanatöku sem lýsti sér meðal annars í því að boðað var til íbúaþinga víðs vegar um landið. Var verkefnið „aukið samráð við íbúa“ í vinnslu hjá níu sveitarfélögum. Sveitarfélögin höfðu einnig í vaxandi mæli tekið í notkun rafræna tækni til gagnkvæmra samskipta við íbúanna. Hjá sjö sveitarfélögum gátu íbúarnir komið skoðunum sínum á framfæri á netinu en nýsköpunarverkefnið var í vinnslu hjá tuttugu og sex sveitarfélögum. Þá höfðu átta sveitarfélög virkjað þann möguleika að gefa íbúum

5 Jón Jónsson ofl..*Stjórnskipuleg staða sveitarfélaga og lagaleg umgjörð þeirra*, bls. 6.

6 Félags og tryggingamálaráðuneytið (2006). *Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál*, bls. 5.

7 *Evrópusáttmáli um sjálfsstjórn sveitarfélaga. Strassborg,* Sbr. 6. gr*, 15. X. 1985* - Safn Evrópusamninga/122

8 Sesselja Árnadóttir. *Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum. Sveitarstjórnarlög* nr. 45/1998, með síðari breytingum, bls. 157 sbr. 56 gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.

9 Trausti Fannar Valsson. „Sjálfstjórn sveitarfélaga“, bls. 255 og Jón Jónsson ofl.. *Stjórnskipuleg staða sveitarfélaga og lagaleg umgjörð þeirra,* bls. 5-6.

sínum tækifæri til að kjósa á vefnum eða taka þátt í skoðanakönnunum um starfsemi sveitarfélagsins og önnur níu sveitarfélög voru að vinna að innleiðingu sambærilegs verkefnis.[10]

Í starfsmanna- og mannauðsmálum hafa sveitarfélög innleitt margvísleg nýsköpunarverkefni enda hafa þau til þess lagalegt svigrúm. Hafa sveitarfélögin m.a. lagt af stað með starfsþróunarverkefni, vinnustaðagreiningu, heilsuátak, víxlþjálfun starfsmanna auk þess að innleiða og hefja vinnu að margvíslegum endur- og símenntunaráætlunum.[11]

Helst hafa sveitarstjórnir stuðst við þær rúmu heimildir sem getið er um 44 gr. sveitarstjórnarlaga og fjalla um valdaframsal sveitarstjórna. Árið 2004 voru ellefu sveitarfélög búin að hrinda af stað verkefnum er snéru að valdaframsali til nefnda og voru fjögur sveitarfélög á þessum tíma með slíkt framsal í ferli. Ákveðið valdaframsal til starfsmanna höfðu fimmtán sveitarfélög tekið upp og fimm sveitafélög til viðbótar voru árið 2004 að vinna að því að koma slíkum hugmyndum í framkvæmd.[12]

1.4 Hver eru verkefni sveitarfélaga?

Sveitarfélög tilheyra framkvæmdarvaldinu en um slík stjórnvöld gildir svonefnd lögmætisregla sem felur það í sér að starfsemi sveitafélaga skuli bæði samræmast lögum og enn fremur eiga sér lagastoð. Þau verkefni sem sveitarfélög sinna og lög fjalla um teljast til lögmætra verkefna sveitarfélaga. Þessi verkefni hafa hins vegar verið flokkuð í tvo hópa. Annars vegar í verkefnahóp lögskyldra verkefna sem eru þau verkefni sem

10 Samband íslenskra sveitarfélaga (2004). *Sveitarfélög sem eru að vinna að hliðstæðum verkefnum skv. könnun sambands sveitarfélaga 2004.*

11 Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Þróunarverkefni*.

12 Samband íslenskra sveitarfélaga (2004). *Sveitarfélög sem eru að vinna að hliðstæðum verkefnum skv. könnun sambands sveitarfélaga 2004.*

sveitarfélög ber skylda til að sinna[13] og hins vegar í verkefnahóp lögheimila verkefna sem eru verkefni sem sveitarfélög ákveða að sinna án þess að bein lagaskylda knýi á um slíkt. Þykir mikilvægt að gætt sé að jafnræðissjónarmiðum fyrir sveitarfélagið í heild í slíkum verkefnum.[14] Þá mega þessi verkefni heldur ekki vera falin öðrum til úrlausnar samkvæmt lögum.[15]

Lögmæt verkefni geta gilt með sama hætti um allt land og byggjast á löggjöf sem veitir sveitarfélögunum ákveðna sjálfstjórn um framkvæmd verkefna.[16] Val og útfærsla lögheimila verkefna er hins vegar mjög breytileg og getur tekið mið af óskum og þörfum hvers sveitarfélags fyrir sig. Þetta svigrúm sveitarfélaganna er mikilvægur þáttur í valddreifingu þeirra, þannig geta sveitarfélögin valið sér verkefni og útfært með eigin hætti.[17] Í skýrslu félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál frá árinu 2006 er greinarmunur lögheimila og lögskyldra verkefna ágætlega útskýrður:[18]

> Dæmi um lögheimil verkefni er að finna í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 32/2004, um vatnsveitur sveitarfélaga. Ákvörðun um hvort lögheimilum verkefnum skuli sinnt í sveitarfélagi er dæmi um ákvörðun sem löggjafinn felur sveitarstjórnum að taka í krafti sjálfsstjórnar. Sem dæmi um lögskyld verkefni má nefna lög nr. 40/1991, um félagsþjónustu sveitarfélaga, auk laga nr. 34/1997, um breytingu á þeim lögum.

Verkefni sveitarfélaga eru fæst ókeypis en í fjármögnun sinni eru þau að mörgu leiti háð löggjafar- og ríkisvaldinu varðandi tekjustofna og ákvörðun um álagningarmörk þeirra. Um þetta úrlausnarefni eiga samtök sveitarfélaga og ríkisstjórnin með sér samráð með skipun sérstakra samráðsnefnda og í svonefndum Samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga.[19] Heimildir sínar til fjárútláta og til framkvæmda ólögbundinna verkefna

---

13 Jón Jónsson ofl. . *Stjórnskipuleg staða sveitarfélaga og lagaleg umgjörð þeirra*, bls. 8.

14 Trausti Fannar Valsson (2007). „Ólögbundin verkefni sveitarfélaga“, bls. 102.

15 *Sveitarstjórnarlög* nr. 45/1998, með síðari breytingum, 7. gr.

16 Félags og tryggingamálaráðuneytið (2006). *Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál*, bls. 12.

17 Félags og tryggingamálaráðuneytið (2006). *Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál*, bls. 13.

18 Félags og tryggingamálaráðuneytið (2006). *Skýrsla félagsmálaráðherra um sveitarstjórnarmál*, bls 12.

19 Jóhann Tómas Sigurðsson (2002). „Sjálfsstjórn sveitarfélaga og hið staðbundna lýðræði“, bls. 32 , sjá enn fremur *Samstarfssáttmáli ríkis og sveitarfélaga* (2006).

sækja sveitarstjórnir hins vegar í 2. og 3. mgr. 7. greinar sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998.[20]

Smæð íslenskra sveitarfélaga hefur haft veruleg áhrif á hvort og hvernig þau sinna verkefnum sínum. Að mati dr. Gunnars Helga Kristinssonar stjórnmálafræðings þá eru dæmi um að sveitarfélög séu „ekki einu sinni fær um að taka að sér þau verkefni sem íslensk löggjöf felur þeim nema með stuðningi ríkisins.“[21] Þessi orð fræðimannsins kalla eftir opinni og faglegri umræðu m.a. um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, um sameiningu sveitarfélaga, verkefni þeirra og heppilega stærð. Hvernig starfsemi og rekstri íslenskra sveitarfélaga verður best fyrir komið er svo mikilvægt að tengja við framtíðarsýn og markvissa nýsköpunarhugsun í opinberum rekstri.

Umræða um framtíðarsýn sveitarfélaga er líkast til enn brýnni í kjölfar bankahrunsins á Íslandi 2008 og fjármálakreppunar í framhaldinu þar sem tekjumöguleikar sveitarfélaga koma helst til af útsvari, fasteignaskatti, þjónustu- og leigutekjum ásamt greiðslum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Vegna fjármálakreppunar hefur yfirleitt dregið úr tekjum sveitarfélaga. Sveitarfélög hafa fram að þessu reynt að haga þjónustu og forgangsröðun sinni með hliðsjón af staðbundnum aðstæðum en nú kreppir verulega að í rekstri margra sveitarfélaga. Hugsanlega getur aðferðafræði nýsköpunar í opinberum rekstri lagt sitt lóð á vogarskálarnar í þeirri vegferð sjórnenda að gera opinbera þjónustu skilvirkari.

Þó svo að sveitarfélögin hafi lagalegt svigrúm bæði til tekjuöflunar og ákvarðana um framkvæmd verkefna þá blasa við sveitarstjórnum skýr fyrirmæli. Þeim er skylt samkvæmt 64. grein sveitarstjórnalaga „að haga fjármálastjórn með þeim hætti að ekki skapist sú hætta að getu sveitarfélags til að sinna lögbundnum verkefnum sínum verði stefnt í voða, t.d. með áhættusömum fjárfestingum.“[22] Hins vegar er ekki ólíklegt að í sumum tilfellum séu lögskyld verkefni lögð að jöfnu við lögheimil verkefni hjá

20 Sesselja Árnadóttir. *Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum. Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, með síðari breytingum,* bls. 31-33.

21 Gunnar Helgi Kristinsson. *Staðbundin stjórnmál*, bls. 44.

22 *Sveitarstjórnarlög*. nr. 45/1998.

sveitarfélögunum sérstaklega þegar um er að ræða opinbera þjónustu sem íbúarnir eru orðnir vanir að nýta sér eða vilja ógjarnan vera án.

Víkur þá sögunni aftur að nýsköpunarverkefnum sveitarfélaga en í gagnabanka Sambands íslenskra sveitarfélaga er að finna upplýsingar um fjölmörg nýsköpunarverkefni sem sveitarfélög hafa unnið að. Þar er að finna upplýsingar um 97 þróunarverkefni sem reynt hefur verið að innleiða í starfsemi íslenskra sveitarfélaga. Hefur sambandið verið vettvangur samráðs, upplýsingasöfnunar og þekkingarmiðlunar sveitarfélaga varðandi þjónustu, stjórnsýslu og stjórnun. Uppsetning gagnabanka sambandsins er ágætt dæmi um sameiginlegt þróunarverkefni sveitarfélaga á tímabilinu 2002-2006. Var markmiðið með starfrækslu bankans að veita sveitarfélögum upplýsingar um þróunarverkefni á ýmsum sviðum nýsköpunar og vera auk þess hugmyndahvati og tæki til að stytta sveitarfélögum leiðina í nýsköpunarvinnu. Þá var gagnabankanum enn fremur ætlað að vera uppspretta samstarfsverkefna.[23]

Inn í þennan gagnabanka Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur Hafnarfjarðarbær lagt inn 33 verkefni sem unnið hefur verið að hjá sveitarfélaginu (sjá tafla 1). Gefa þessi verkefni ágæta mynd af þeim fjölbreyttu nýsköpunarverkefnum sem finna má í gagnabanka Sambands íslenskra sveitarfélaga og unnið hefur verið að síðustu árin.[24]

Þegar þessi hafnfirsku nýsköpunarverkefni sem fram koma í töflunni eru flokkuð með hliðsjón af lögskyldum verkefnum og lögheimilum verkefnum sem minnst var á hér að framan, er í mörgum tilfellum hægt að tengja verkefnin bæði lögskyldum og lögheimilum verkefnum sveitarfélagsins.[25] Sem ef til vill gefur vísbendingu um það að lagaleg skylda sé ekki það sem helst hvetji til nýsköpunarverkefna sveitarfélaga, þar sem fleiri nýsköpunarhugmyndir virðast eiga rætur að rekja til verkefna sem tilheyra lögheimilum málaflokkum. Óháð lögskyldum og lögheimilum verkefnum sveitarfélaga kann hins vegar svo að vera í einhverjum tilfellum að þau lög sem sett hafi verið og ná utan um

23 Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Þróunarverkefni.*

24 Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Þróunarverkefni.*

25 Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Þróunarverkefni.*

framkvæmd ólíkra málaflokka geti virkað sem hvati til nýsköpunar. Tafla 1 veitir hins vegar fyrst og fremst yfirlit yfir fjölbreytileika hafnfirsku verkefnanna sem flest virðast vera tilkomin vegna rekstrar og stjórnunar sveitarfélagsins þó svo að einnig megi þar finna verkefni sem snúa meira út á við að íbúalýðræði og menningu.

NÝSKÖPUNARVERKEFNI HAFNARFJÖRÐUR	LÖGSKYLD	LÖGHEIMIL
Aðhald í rekstri stofnana	x	x
Árangursstjórnun	x	x
Einkaframkvæmd	x	x
Endurskipulagning reikningshalds	x	x
Endurskipulagning stjórnskipulags		x
Fasteignafélag Hafnarfjarðar	x	x
Fjárhagsáætlun, greiðsluáætlun og 3ja ára rammaáætlun	x	x
Grænt bókhald		x
Hagræðing í rekstri	x	x
Heimasíðan www.hafnarfjordur.is	x	x
Íbúaþing	x	x
Jafnréttisstefna	x	
Markaðsátak í ferðamálum		x
Menningarviðburðir		x
Niðurgreiðsla æfingagjalda til 10 ára og yngri		x
PMT-foreldrafærni	x	x
Rafrænir launaseðlar	x	x
Reiknilíkan fyrir leikskóla		x
Samstarf tónlistarskóla og námsflokka		x
Samstarfssamningur við félagasamtök		x
Samþætting leik- og grunnskóla	x	x
Skuldastýring langtímalána	x	x
Staðardagskrá 21		x
Starfsfræðsla í Vinnuskóla Hafnarfjarðar		x
Starfsþróunarverkefni	x	x
Stjórnendakerfi Hafnarfjarðarbæjar, Gagnaver.net	x	x
„Unglingabylting“ - Unglingaþing		x
Upplýsingastefna	x	x
Útboð		x
Valdaframsal til nefnda	x	x
Viðhaldskerfi		x
Viðhorfskönnun	x	x
Þjónustuver	x	x
Allls: 33 nýsköpunarverkefni	**20**	**32**

Tafla 1 - Nýsköpunarverkefni í Hafnarfirði

Hér hefur í kaflanum verið fjallað um sjálfstæði sveitarfélaga, hlutverk þeirra, verkefni og skyldur. Dæmi hafa verið tekin af nýsköpunarverkefnum sveitarfélaga og reynt hefur verið í því samhengi að útskýra muninn á lögheimilum verkefnum og lögskyldum verkefnum en allt er þetta hluti þess jarðvegs sem nýsköpunarhugmyndir verða til í. Verður umfjöllun næsta kafla beint að þeim ólíku forsendum sem annars vegar liggja að baki nýsköpun í opinberum rekstri en hins vegar á hinum almenna markaði.

2. Aðferðafræði nýsköpunar í opinberum rekstri

Umfjöllun þessa kafla er tvískipt. Í fyrri hlutanum verður umfjölluninni beint að skilgreiningum og nýsköpunarkenningum. Fjallað verður um tvo ólíka heima nýsköpunar þann einkarekna og hinn opinbera. Gerð verður grein fyrir þeim grundvallaratriðum sem gera nýsköpun í opinbera geiranum frábrugðna þeirri nýsköpun sem á sér stað á almenna markaðnum. Verða helstu skilgreiningar um nýsköpun kynntar og leitað verður svara við því hvaðan nýsköpunarhugmyndir spretta. Þá verður reynt að komast að því hver á frumkvæði að nýsköpun í opinberri þjónustu og hvers vegna hugmynd verður að verkefni. Svo verður umfjölluninni beint nánar að nýsköpunarferlinu og það skoðað hvernig hugmynd verður að veruleika og fjallað um stefnuframkvæmd. Í framhaldinu í seinni hluta kaflans verð kynntar til sögunnar nokkrar kenningar um ákvörðunartöku. Verður umfjöllunnni sérstaklega beint að tæknilegri skynsemishyggju, smáskrefakenningunni og ruslatunnulíkaninu en allt eru þetta aðferðir sem tengja má við ákvörðunartöku í nýsköpun.

2.1 Tveir ólíkir heimar nýsköpunar

Í sinni einföldustu mynd hefur nýsköpun verið skilgreind sem hugmynd, framkvæmd eða hlutur sem hópur eða einstaklingar taka upp eða samþykkja sem nýsköpun.[26] Almennt felur nýsköpunarhugtakið (innovation) í sér skilgreiningu á þeim tækjum, aðferðum og skipulagi sem við sögu koma í innleiðingu nýsköpunar hvort sem um er að ræða einkageirann, þriðja geirann eða opinberar stofnanir. Það nýsköpunarferli sem fram að áttunda áratug síðustu aldar var talið lýsa nýsköpun var línulegt ferli og tók einkum til aðferðafræði raunsvísinda og mótaðara rannsóknarferla innan þess geira og er ferlið útskýrt myndrænt hér á næstu síðu.

26 Everett, Rogers M. *Diffusion of Innovations*, bls.11.

RANNSÓKNIR ►TÆKNIÞRÓUN► FRAMLEIÐSLA►MARKAÐSSETNI NG

Mynd 1 - Línulegt ferli nýsköpunar í anda raunsvísinda[27]

Sú tegund nýsköpunar í opinberum rekstri sem unnið hefur verið að víðsvegar síðustu árin, hefur verið skilgreind sem þriðja kynslóð nýsköpunar og nær til þekkingarhagkerfisins alls. Þar hafa opinberar stofnanir og fagráðuneyti ríkt hlutverk, bæði við að móta nýsköpunarstefnu og hvetja til nýsköpunar í opinberum rekstri. Hlutverk opinbera geirans nær ekki eingöngu inn á við heldur ná áhrifin líka til einkageirans þar sem opinberar upplýsingar eru oft lagðar til grundvallar nýsköpunaráformum einkageirans. Mikilvægt er að afrakstur og þjóðfélagslegt mikilvægi nýsköpunar í opinbera geiranum öðlist jafnframt viðurkenningu samfélagsins.[28]

Samkvæmt *Oslo Manual* handbók Evrópusambandsins og OECD um nýsköpun þá er skilgreining þeirra á nýsköpun í íslenskri þýðingu eftirfarandi: „Nýsköpun felur í sér að taka í notkun nýja eða endurbætta framleiðslu (vöru eða þjónustu) verkferil, markaðsaðferð, starfshætti eða skipulag á vinnustað eða samskipti við ytra starfsumhverfi.“[29] Þar sem skilgreiningin er mjög almenn getur stærstur hluti hennar í raun fallið að nýsköpun í opinberum rekstri. Í handbókinni er hins vegar sérstaklega tekið fram að þar sé eingöngu fjallað um nýsköpun fyrirtækja á markaði og er skilgreiningin því ekki hugsuð sérstaklega til skýringar á nýsköpun í opinberum rekstri.[30]

27 Mynd 1, unnin af höfundi og byggir á hinu dæmigerða línulega ferli nýsköpunar.

28 Elvar Örn Arason (2007). *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 11-15.

29 OECD og Eurostat (2005). *Oslo manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, bls. 46. Þýðingin tekur til eftirfarandi skilgreiningar: „An innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organisational method in business practices, workplace organisation or exteernal relations.“

30 OECD og Eurostat (2005). *Oslo manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, bls. 16

Margar fræðigreinar hafa fengist við frumkvöðla- og nýsköpunarfræði þess vegna er í nýsköpunarfræðum fyrir hendi nálganir ólíkra fræðigreina s.s. hagfræði, sálfræði, sagnfræði, félagsfræði og stjórnmálafræði. Stundum virðast skil milli fræðigreina vera óljós einkum þegar fræðimenn vinna á fleiru en einu fræðasviði.[31]

Í einkageiranum hefur verið unnið að nýsköpun síðustu hundrað árin[32]og hefur samkeppnin þar lengstum verið drifkrafturinn sem hvatt hefur fyrirtækin áfram. Með bók sinni *The Theory of Economic Development* sem út kom í Leipzig árið 1912 varð Joseph Schumpeter austurískí hagfræðingurinn einn fyrsti fræðimaðurinn til að beina athyglinni að frumkvöðlinum sjálfum og greina nýsköpun sem ferli og setja í hagfræðilegt samhengi. Vildi hann meina að frumkvöðull hefjist í raun handa við niðurrif eða eyðileggingu á því sem fyrir er. En kemur svo fram með nýja afurð, kynnir nýjar aðferðir við framleiðslu og opnar leiðir fyrir nýjum markaði eða hefur upp á eða kemur auga á nýja möguleika.[33] Ferli Schumpeter er hins vegar hægt að lýsa með skýrari hætti á þann veg að frumkvöðullinn sér tækifæri til að hagnast á uppgötvun sinni en það eru jafnframt aðrir sem sjá sér leik á borði og líkja eftir nýsköpuninni og hagnast þannig líka. Þá einokar hin nýja hugmynd ekki markaðinn lengur. Við það skapast ákveðið jafnvægi sem verður til þess að keðjuverkun hefst. Frumkvöðlahugsun vaknar á ný og brýtur upp þetta jafnvægi. Þetta ferli nefndi Schumpeter „creative destruction“ eða skapandi eyðileggingu.[34] Sé þetta sett í samhengi við nútímann má segja að kenningin eigi enn við að því leiti að tækninýjungar ryðja eldri aðferðum burtu og skapa sér nýtt rými á markaðnum og ný fyrirtæki hafa eldri fyrirtæki undir í samkeppninni.

Með innleiðingu eða þróun ýmiskonar nýunga hafa fyrirtækin stefnt að því markmiði að verða fremri samkeppnisaðilum og skapa meiri hagnað.[35] Erlendis hafa umfangsmiklar rannsóknir verið gerðar á nýsköpun og stjórnunaraðferðum einkageirans undanfarna

31 Ívar Jónsson. *Nýsköpunar- og frumkvöðlafræði. Frá kenningum til athafna*, bls. 9-10.

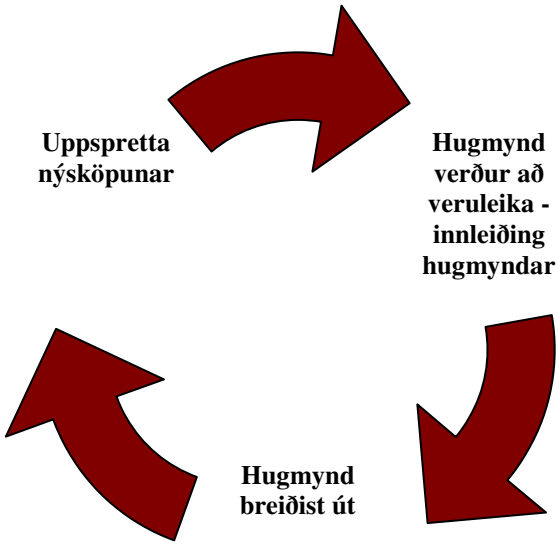
32 Jæger, Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*, bls. 2.

33 Huaschildt, Jurgen. „Promotors and Cahmpions in Innovations. Development of a Research Paradigm“, bls. 804.

34 Bessant, John, ofl.. *Innovatuion and Entrepreneurship*, bls. 301.

35 Bessant, John, ofl.. *Innovatuion and Entrepreneurship*, bls. 7 og Elvar Örn Arason. *Nýsköpun í opinberum rekstri,* bls. 8.

áratugi.[36] Leitast hefur verið við að greina t.d. forsendur fyrir nýsköpun út frá tækni, hönnun, markaðssetningu vara og þjónustu sem og félagslegum áhrifum.[37] Komið hefur í ljós að vel heppnuð nýsköpun hefur lagt grunninn að vexti, skipulagi, þróun og framleiðni margra einkafyrirtækja.[38]



Mynd 2 – Hringrás nýsköpunar í opinberum rekstri[39]

Það var hins vegar ekki fyrr en snemma á áttunda áratug síðustu aldar sem nýsköpun fer að fá aukið vægi í opinberum rekstri. Þá fór opinberi geirinn að horfa til nýsköpunar með markvissum hætti með hliðsjón af vexti, þróun, framleiðni og þjónustu stofnana. Vegna vaxandi útgjalda ríkisins sem var viðvarandi og þótti alvarlegt vandamál hagstjórnarinnar var hinn vestræni heimur knúinn til þess að láta reyna á nýjar leiðir í opinberum rekstri.[40]

Skýringarmynd 2 útskýrir hringrás nýsköpunar en í köflunum hér á eftir verður fjallað um fjölbreytta uppsprettu nýsköpunarhugmynda, hvernig hugmynd verður að verkefni og hvernig hugmynd verður að veruleika og breiðist út.

Með nýsköpun í opinberum rekstri er yfirleitt átt við þær breytingar sem eiga sér stað í kjölfar nýrra vinnuaðferða, starfsaðferða, rekstrar og skipulags. Nýráðningar sem hafa það að markmiði að afla nýrrar þekkingar sem leiðir til nýrra verkefna eða aðferða teljast

36 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 6.

37 Ívar Jónsson. *Nýsköpunar- og frumkvöðlafræði. Frá kenningum til athafna*, bls. 9-10.

38 Elvar Örn Arason (2007). *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 7 og Hisrich, Robert ofl. (2007). „A conceptual model of public sector corporate Entrepreneurship“ bls. 300.

39 Mynd 2, teikning unnin af höfundi með því markmiði að varpa ljósi á nýsköpunarferlið.

40 Larbi, George A. (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States*, bls. 2 og Þór Sigfússon. „Hugmyndafræði einkavæðingar“, bls. 8-14.

líka til nýsköpunar.[41] Mikilvægt er að undirstrika að nýsköpun er annað og meira en góð hugmynd. Fyrir hendi þarf að vera bæði frumkvæði og góð hugmynd sem í framhaldinu er innleidd. Nýsköpun verður þannig ekki nýsköpun fyrr en búið er að hrinda hugmyndinni í framkvæmd.[42] Megin forsenda nýsköpunar í einkageiranum og þeim opinbera er hins vegar ólík. Útskýrir taflan hér fyrir neðan helsta mun milli þessara tveggja ólíku geira.

ÞÁTTUR	EINKA REKSTUR	OPINBER REKSTUR
Almennar forsendur	Markaðslögmálin ráða.	Lög og reglur um opinberan rekstur ráða.
Almennur tilgangur rekstrar	Hámarksgróði og árangur á markaði.	Innleiðing pólitískrar stefnu, betri opinber þjónusta, aukið lýðræði.
Mikilvæg gildi	Ná árangri fyrir hluthafa og eigendur	Þjónusta í almanna þágu.
Stjórnunarlegir þættir	Stjórnað samkvæmt lögmálum markaðarins af forstjórum fyrirtækja sem hafa umboð sitt frá eigendum.	Stjórnað af embættismönnum, sem vinna í umboði stjórnmálamanna sem hafa umboð sitt frá kjósendum/almenningi.
Helsti hvati til nýsköpunar	Vöxtur og hagnaður fyrirtækis og bætt staða á markaði - laun, hagnaður, kaupauki.	Leit stofnana að lausnum á fyrirliggjandi viðfangsefnum og/eða vandamálum opinberrar þjónustu - starfsánægja hugsjón.
Helstu hindranir	Takmarkaðar markaðsupplýsingar.	Vandamál innan skipulagsheildar og hindranir vegna „stofnanamenningar“ að segja skilið við það gamla með hugarfarsbreytingu.

Tafla 2- Einka rekstur og opinber rekstur[43]

Eins og fram kemur í töflunni þá er nýsköpun í einkageiranum og þeim opinbera ólík. Einkageirinn starfar samkvæmt reglum markaðarins og byggir hann nýsköpun sína á því markmiði að auka hag eigenda og skapa þeim gróða oft að undangengnum miklum markaðsrannsóknum. Öðru gegnir um opinbera geirann sem er fyrst og fremst háður reglum réttarríkisins og er ætlað að stefna að því markmiði að nýsköpunin vinni í almanna þágu.[44]

41 Elvar Örn Arason (2007). *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 8, 9 og 18.

42 Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 313.

43 Tafla 2 byggir á gögnum frá, Jæger Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*,bls. 3-4 , IDeA Knowledge (2005*). Innovations in puplic services. Literature rewiev*, bls. 29-32 og Elvar Örn Arason. *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 19.

44 IDeA Knowledge (2005). *Innovations in puplic services. Literature rewiev*, bls. 30-32.

Frá 1980 og fram yfir 1990 höfðu flest vestræn ríki hafist handa við markvissar endurbætur á opinberum rekstri.[45] Viðvarandi vandræði í opinberum rekstri mátti helst rekja til þess að opinber stjórnsýsla þótti ekki ná viðunandi árangri í eftirfarandi þáttum:[46]

1. Slæm stjórnun stofnana sem leiðir til ófulllnægjandi þjónustu.
2. Ófullnægjandi framlag starfsmanna sem rekja má til skorts á þekkingu, færni, hvatningu, skuldbindingu og ábyrgð gagvart vinnunni.
3. Viðvarandi vandamál í fjármálastjórn sem bæði snýr að tekjuöflun og rekstri.
4. Skortur á þekkingu, nýsköpun og tæknilegum útfærslum.

Talið er að víðsvegar hafi aðstæður opinbera geirans í gegnum tíðina dregið úr nýsköpunarhugsun og unnið gegn endurskoðun, þróun og árangri opinberrar þjónustu. Fram hjá því verður ekki horft að eðli opinberrar starfsemi er hins vegar sérstakt. Í samanburði við einkageirann, býr opinberi geirinn bæði við strangara og flóknara starfs- og lagaumhverfi þar sem áhættufælni er meiri. Þá býr starfsumhverfi opinbera geirans sjaldnast við samkeppnisumhverfi líkt og einkageirinn.[47]

Eina heildarrannsóknin sem gerð hefur verið um nýskipan í opinberum rekstri „New Public Management„ (NPM) hér á landi var gerð af dr. Ómari H. Kristmundssyni árið 2002. En NPM er í raun samansafn ólíkra stjórnunarlegra og rekstrarlegra aðferða sem upprunar eru í einkageiranum. Fram kemur í bók Ómars að hér á landi var upp úr 1990 hafist handa við að draga úr vexti opinbera geirans (central governments) og leggja niður þann ríkisrekstur sem til framtíðar litið þótti ónauðsynlegur.[48]

Með nýskipaninni vildu stjórnvöld kom í veg fyrir óskilvirka stjórnun og óskilvirkan rekstur opinberra stofnanna. Líkt og í öðrum OECD ríkum fólst aðferðafræðin í vaxandi

45 Jæger, Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*,bls. 8.

46 Alberti, Adriana (2003). *Metting on Innovation of Public Administration in the Euro-Mediterranean Region. The critical role of Innovation in Public Adminstartion in promoting economic and social devellopment*, bls. 2.

47 Elvar Örn Arason. *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 7 og Hisrich, Robert ofl. (2007). „A conceptual model of public sector corporate Entrepreneurship“ bls. 300.

48 Ómar H. Kristmundsson. *Reinventing government in Iceland. A case study of public management reform*, bls. 144-149.

dreifstýrði ákvörðunartöku opinberra stjórnvalda.[49] Sem gat haft í för með sér ákveðið pólitískt valdaafsal um aukna aðgreiningu milli daglegrar stjórnsýslu eða þjónustu og svo hins vegar milli pólitískrar stjórnsýslu og ákvörðunartöku. Hjá þeim sveitarfélögum og opinberum stofnunum ríkisins sem innleitt hafa aðferðafræði NPM hefur dagleg ákvarðanataka færst meira frá stjórnmálamönnum til embættismanna, starfsmanna og þeirra sjálfstæðu stofnanna sem gjarnan vinna og framkvæma hinar pólitísku ákvarðanir.[50] Dreifstýring verkefna í anda nýskipanarinnar fól líka í sér að ríkisrekstur var færður til sveitarfélaganna nær viðskiptavinum samanber yfirfærslu grunnskólans til sveitarfélaga[51]

Á Íslandi var opinberum stofnunum gefið tækifæri til sjálfstæðari rekstrar sem bæði hafði áhrif á miðstýrt launafyrirkomulag opinbera starfsmanna, fjármögnun og fjármálastjórn opinberra stofnana. Aukin áhersla var lögð á árangursmælingar og árangursstjórnun í starfseminni og voru ýmis mælitæki úr einkageiranum innleidd. Árangurstjórnunarsamningar, útvistun verkefna, einkavæðing og einföldun á reglugerða- og lagaumhverfinu var einnig hluti af nýskipaninni hér á landi.[52] Talið er að innleiðing nýrra starfshátta í opinberum rekstri og stjórnsýslu hafi fylgt svipaðri þróun hjá sveitarfélögum og birtist þar jafnframt í tilfærslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga.[53]

2.1.1 Helstu skilgreiningar

Hér verður nánar fjallað um nýsköpun í opinberum rekstri og helstu skilgreiningar kynntar auk þess sem komið verður inn á nokkra snertifleti nýsköpunar í rekstri sveitarfélaga. Nýsköpunarfræðin eiga rætur að rekja til fræðigreina eins og hagfræði, félagsfræði, stjórnmálafræði, stjórnunar og skipulagsfræða sem reyndar rúmast vel innan rannsóknarsviðs opinberrar stjórnsýslu (Public administrations).[54] Þegar fjallað er

49 Ómar H. Kristmundsson. *Reinventing government in Iceland. A case study of public management reform*, bls. 144.

50 Gunnar Helgi Kristinsson. *Úr digrum sjóði. Fjárlagagerð á Íslandi*, bls. 215.

51 Ómar H. Kristmundsson. *Reinventing government in Iceland. A case study of public management reform*, bls. 85.

52 Ómar H. Kristmundsson. *Reinventing government in Iceland. A case study of public management reform*, bls. 144-5.

53 Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið*, bls. 220-2.

54 Ívar Jónsson. *Nýsköpunar- og frumkvöðlafræði. Frá kenningum til athafna,* bls. 9-10.

fræðilega um nýsköpun í opinberum rekstri er auk nýsköpunarkenninga gjarnan leitað stuðnings í kenningum um skipulagsheildir.

Eins og áður hefur verið útskýrt þá lýtur nýsköpun í opinberum rekstri öðrum lögmálum en nýsköpun í einkageiranum þar sem opinberi geirinn byggir starfsemi sína að miklu leyti á lögum, reglum og pólitískri ákvörðunartöku. Nýsköpun í opinbera geiranum hefur þess vegna verið skilgreind með öðrum hætti og nær eftirfarandi skilgreining ágætlega yfir nýsköpunarferli opinbera geirans, í skilgreiningunni er gengið út frá því að nýsköpun sé:[55]

> Pólitíst ferli sem knýr áfram skipulagsheild til að hefja þýðingarmikið nýtt opinbert verkefni sem breytir reglum, hlutverki, viðteknum starfsháttum og skipulagi sem hefur áhrif á samskipti og upplýsingagjöf innan skipulagsheildar og milli skipulagsheilda og hefur áhrif á umhverfi sitt.

Ofangreind skilgreining gengur út frá því að nýsköpun í opinbera geiranum sé drifin áfram af pólitísku ferli sem samræmist ágætlega skipulagi og stjórnun íslenskra sveitarfélaga. Eins og farið var yfir í inngangskafla þá hafa sveitarfélög hér á landi talsvert lagalegt svigrúm til að byggja upp stjórnkerfi sem hentar aðstæðum á hverjum stað og byggir starfsemi og stjórnun þeirra bæði á pólitískri hugmyndafræði og aðferðafræði sem tekur til stjórnunar.[56]

Finnsku fræðimennirnir Anttiroiko og Valkama skilgreina í tveimur liðum nýsköpun í opinbera geiranum. Fyrri þáttur skilgreiningar þeirrar nær til stærri heildar og vísar til þess að í opinbera geiranum eigi sér stað nýsköpun, nýrrar afurðar sem hafi afgerandi áhrif í samfélaginu. Um sé að ræða nýja afurð eins og t.d. opinbert verkefni sem sett er í ferli og veldur „jákvæðum og stigvaxandi grundvallarbreytingum á samfélaginu.“ Hins vegar fjallar skilgreining þeirra um að nýsköpun eigi sér stað í smærri mælikvarða t.d. hjá ýmsum stofnunum sem geti falið í sér ýmiskonar endurbætur á rekstri og skipulagi sem síðar leiði til betri opinberrar þjónustu.[57] Þessi tegund nýsköpunar hefur einnig verið

55 Hisrich, Robert ofl. (2007). „A conceptual model of public sector corporate Entrepreneurship,“ bls. 299-300.

56 Jón Jónsson (2003). *Stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur um málsmeðferð*, bls. 5.

57 Anttiroiko, Ari Veikko ofl. (2009). *Organisational Innovations in Public Services. Competition and Collaborations in Finnish Public Service Delivery. Innovation for Good Local and Regional Governance – A Eurpean Challenge*, bls. 4.

nefnd „truflandi nýsköpun“ (disruptive) þá í þeim skilningi að nýsköpunarferlið geti falið í sér truflun á viðurkenndri framkvæmd, ferli eða hugsun og þess háttar nýsköpunarhugmynd geti verið erfitt að innleiða.[58]

Seinni hluti skilgreiningar Finnanna virðist taka til þess sem Rogers M. Evrett nefnir á engilsaxneskri tungu „Re-invention“ og var þessi tegund nýsköpunar fyrst skilgreind árið 1972 í tengslum við bandaríska rannsókn um nýsköpun í skólastarfi. „Re-inventions“ má þýða yfir á íslensku sem endursköpun. Endursköpun verður til í aðlögunar- og innleiðingaferli nýsköpunarhugmyndar en þá er nýsköpunarhugmynd endurbætt og endursköpuð til þess að koma að betri notum.[59] Fram að þeim tíma var því haldið fram að nýsköpunarhugmynd væri óbreytanleg að gæðum. Það er þó auðvitað ekki algilt að allar nýsköpunarhugmyndir séu tækar til umbóta.[60]

Ýmsar ástæður geta legið að baki því að endursköpun á sér stað. Jarðvegur fyrir slíka nýsköpun er talinn myndast ef grunnhugmyndin þykir flókin eða þegar skilningur á hugmyndinni er ekki nægur t.d. vegna lítilla tengsla og fjarlægðar hugmyndasmiðsins við þá starfsemi sem nýtir sér grunnhugmyndina. Komið hefur í ljós að nýsköpunarhugmynd sem ætlað er að leysa viðfangsefni með almennum hætti og innleidd er sem lausn eða tæki við flóknari aðstæður, kallar yfirleitt á endursköpun. Þetta getur átt við um nýsköpunarhugmynd eins og tölvuforrit sem í grunninn virkar almennt vel en við innleiðingu á opinberri stofnun kemur í ljós að vegna eðlis þjónustunnar er þörf á sértækari lausnum og þar með endursköpun.

Í Bandaríkjunum hefur hins vegar talsverðum fjármunum verið sóað í endursköpun með því að skapa nýjar „umbúðir“ undir merkjum nýsköpunar, án þess að sú endursköpun hreyfi að nokkru ráði við grundvallarþáttum upphaflegrar nýsköpunarhugmyndar. Þar þekkist að skólar hafi breytt námsefni annara og gert að sínu og borgarstjórnir hafi reynt að halda þeirri ímynd á lofti í rafrænni gagnavinnslu að um sé að ræða þeirra hugmynd.

58 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,* bls. 610.

59 Everett, Rogers, M. *Diffusion of Innovations,* bls. 175-182.

60 Everett, Rogers, M. *Diffusion of Innovations,* bls.16-17.

Telja má slíkar „tilfæringar“ geti varpað skugga á endursköpun nýsköpunarhugmynda og ljóst er ímyndarsmíðin hefur verið bandarísku samfélagi dýr.[61] Ekki er vitað til þess að á Íslandi hafi þetta verið rannsakað fræðilega en mikilvægt er að opinber þjónusta varist áðurnefndan kostnaðarauka.

Starfsemi opinberra stofnana tekur sífeldum breytingum og stöðugt er verið með nýsköpun að finna nýjar leiðir til að takast betur á við dagleg störf. Opinberar stofnanir nálgast nýja þekkingu bæði í formi tækni og vinnu- og stjórnunaraðferða sem oft hafa áður öðlast viðurkenningu í samfélaginu. Með endursköpun sem gjarnan felur í sér nýjar starfsaðferðir eða skipulag eru þessar hugmyndir aðlagaðar að þörfum opinbers rekstrar.[62]

En víkjum nú umfjölluninni að fleiri skilgreiningum en fyrst stuttlega aftur að þeim skilum sem yfirleitt liggja milli einka rekstrar og opinbers rekstrar en það kann að koma á óvart að skilin eru ekki alltaf eins skörp og ætla mætti. Í sumum nýsköpunarverkefnum á sér stað gagnkvæmt samstarf opinberra stofnana og einkafyrirtækja. Til dæmis vegna sameiginlegrar eignaraðildar, útvistunar verkefna, þjónustusamninga eða þegar opinber stofnun kaupir vöru t.d. tölvukerfi sem aðlagað er eða skrifað sérstaklega vegna opinberar þjónustu.

Þessa umræðu má tengja við skilgreiningu dr. Ívars Jónssonar á nýsköpun sem byggir einskonar „brú“ milli nýsköpunar í opinberum rekstri og einkarekstri. Skilgreining Ívars er talsvert opin líkt og skilgreining „Oslo Manual“ sem áður hefur verið vitnað til sem þó eingöngu fjallar um nýsköpun fyrirtækja á markaði.[63] Með hugtakinu nýsköpun segir Ívar að átt sé við: „innleiðingu nýrrar tækni í atvinnulífinu hvort sem það er í einkafyrirtækjum, hagnaðarlausa geiranum eða stofnunum hins opinbera. Frumkvöðlastarfsemi felst í því að gera nýsköpun að veruleika, þ.e. innleiða nýja tækni, ferli eða skipulag í rekstri.“[64]

---

61 Everett, Rogers, M. *Diffusion of Innovation*. 175-182.

62 Elvar Örn Arason (2007). *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 8,9 og 18.

63 OECD og Eurostat (2005). *Oslo manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, bls. 46.

64 Ívar Jónsson. *Nýsköpunar- og frumkvöðlafræði. Frá kenningum til athafna*, bls. 9.

David Albury og Geoff Mulgan leggja fram enn aðra skilgreiningu sem jafnframt tekur til gæða nýsköpunarinnar og er eftirfarandi:[65] „Vel heppnuð nýsköpun er sköpun og innleiðing á afurð, þjónustu og aðferð sem felur í sér mikilvægar umbætur á skilvirkni, framkvæmd eða gæðum.“ Þeir benda enn fremur á að þegar nýsköpunarferli er ekki virkt innan stofnana bendi rannsóknir til þess að rekstrarkostnaður stofnana hafi tilhneigingu til að hækka. Í kjölfarið geti komið fram auknar kröfur um að starfsfólk auki afköst enn frekar. Þetta leiðir hugann að ástandinu á Íslandi árið 2010 þar sem mörg spjót standa að opinberum rekstri vegna erfiðar fjárhagsstöðu ríkis og sveitarfélaga og samfélagsins alls. Má ætla að þær stofnanir sem þegar hafa innleitt í daglegt starf sitt markvissa nýsköpunarhugsun geti betur brugðist við breyttum rekstrar- og þjónustuforsendum. [66]

Á hitt ber að líta að mæling og útreikningur á fjárhagslegum ávinningi nýsköpunar í daglegum rekstri opinberra stofnana er yfirleitt talsvert flóknari en sambærileg mæling í einkageiranum. Ástæðan er fyrst og fremst sú að hagnaðarmarkmið einkageirans út frá mælitækinu fjárhagslegur arður hluthafa á sjaldnast við í opinberri þjónustu.[67] Nýsköpunarverkefni sem innleitt er í opinberri þjónustu þarf auk þess ekki alltaf að vera fjárhagslega hagkvæmt þar sem verkefnið getur t.d. falist í því að tryggja enn frekar jafnræði íbúanna til einhverrar lögskyldrar þjónustu án tillits til hagkvæmni.[68] Hin opinberu nýsköpunarmarkið snúa yfirleitt að því að reyna að bæta ákveðna þjónustu með tilliti til þarfa íbúa eða notenda eða að því að reyna að ná betur settum skipulagslegum eða félagslegum markmiðum.[69] Þá gætu nýsköpunarmarkmiðin verið að skapa traust á starfseminni, eða stuðla að samfélagslegum verkefnum svo sem minni vímuefnanotkun

65 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 2. Skilgreining þeirra á furmmálinu er eftirfarandi: „Successful innovation is the creation and implementation of new processes, product, services and methhods of delivery which resut is significant improvements in outcom efficience, effectiveness or quality“.

66 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 5.

67 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 6-7 og Jæger, Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*,bls. 10.

68 Sigurður Þórðarson (2005). *Opinber stjórnsýsla, nokkur grundvallaratriði*, bls. 1.

69 IDeA Knowledge (2005). Innovations in puplic services. Literature rewiev, bls.. 5.

eða glæpum.[70] Opinber nýsköpunarverkefni geta þannig skilið eftir sig mikilvæga þekkingu sem hægt er að nýta áfram innan stofnana eða skipulagsheildar sem hins vegar getur verið erfitt að meta til fjár.[71]

Ýmsar skilgreiningar á nýsköpun í opinberum rekstri er að finna í rituðum fræðigreinum en hér að framan hefur verið farið yfir nokkrar þeirra með það að markmiði að útskýra í grundvallaratriðum hvað felst í nýsköpun í opinberum rekstri. Nýsköpun í opinberri þjónustu getur falið í sér samfélagslegan ávinning og hvatt opinberar stofnanir til að nýta betur fyrirliggjandi mannauð og tækni og getur nýsköpun þannig stuðlað að meiri skilvirkni og betri opinberri þjónustu. Hvaðan nýsköpunarhugmyndir spretta til er hins vegar spurning sem leitast verður við að svara í næsta kafla verkefnisins.

2.1.2 Hvaðan spretta nýsköpunarhugmyndir?

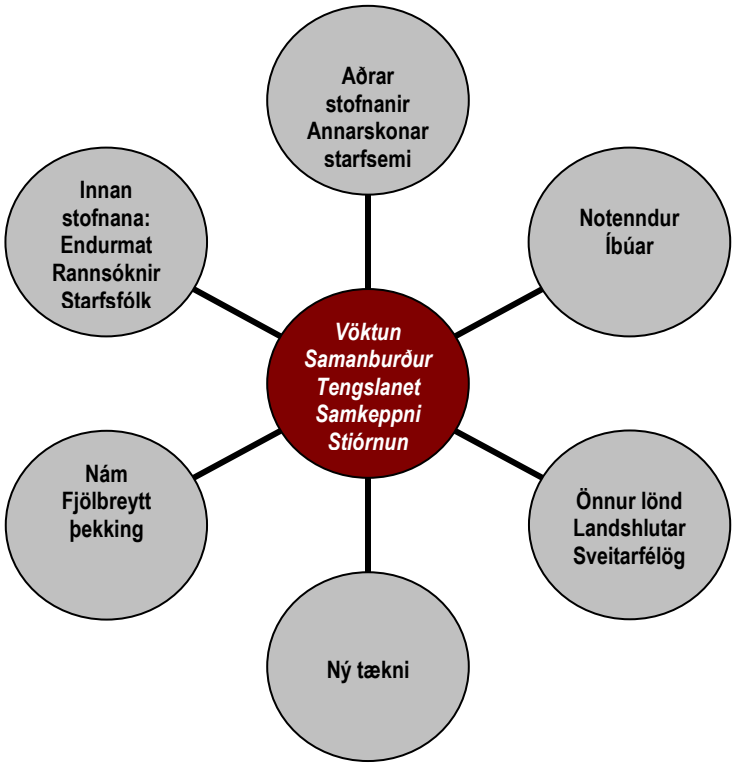
Nýsköpunarhugmyndir innan opinberra stofnana spretta sjaldan fram af sjálfu sér heldur eiga þær sér yfirleitt einhverja fyrirmynd. Þegar nýsköpunarvinna er hluti af daglegri starfsemi er oftast um að ræða fremur markvisst ferli.[72] Nýsköpunarferli er yfirleitt flókið ferli og liggja margar ástæður fyrir innleiðingu nýsköpunarhugmynda í opinberum rekstri. Um getur verið að ræða lagalegar ástæður, þjónustu- og rekstrarlegar ástæður. Þá getur uppsretta nýsköpunar bæði verið að leita innan stofnunar sem utan hennar. Með skýringarmynd hér á næstu blaðsíðu er með myndrænni framsetningu reynt að lýsa fjölbreyttri uppsprettu nýsköpunarhugmynda.

---

70 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 6-7 og Jæger,Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*,bls. 10.

71 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 6-7 og Jæger,Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*,bls. 10.

72 Þetta má t.d. sjá í rannsóknum Hisrich, Robert ofl. (2007). *„A conceptual model of public sector corporate Entrepreneurship“* bls. 302. og Walker, Richard M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 312.



Mynd 3 – Nýsköpunarhugmynd – dæmi um fjölbreytta uppsprettu hugmynda í opinberum rekstri sveitarfélaga.[73]

Nýsköpunarhugmyndir í opinberum rekstri eiga sér yfirleitt einhverjar fyrirmyndir sem David Albury og Geoff Mulgan segja i grein sinni „Innovation in the Public Sector“ að sóttar séu í uppsprettu sem þó sé talsvert afmörkuð (a framework for fostering innovations). Samkvæmt skýringarmyndinni (sjá mynd 3) má fullyrða að gjöfulasta uppspretta nýsköpunarhugmynda liggi hjá stofnunum sjálfum sem þurfa stöðugt að vera á vaktinni til að bæta og þróa eigin þjónustu. Ef litið er til sveitarstjórnarstigsins og uppsprettu nýsköpunarhugmynda þá getur þar verið að finna dæmi um að þrýstingur ríkisvaldsins á sveitarstjórnir leiði til innleiðingar verkefna eða reglugerða sem mögulega leiði til nýsköpunar.[74]

73 Mynd 3. Teikningin er unnin af höfundi verkefnisins með hliðsjón af Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 13-16 og Walker,Richard M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 322.

74 Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 311-312.

Mikilvæg uppspretta góðra hugmynda liggur í lærdómsferli bæði formlegu sem óformlegu ásamt stöðugum samanburði (benchmarking) á milli starfsemi opinberra stofnanna. Mikilvægt er að stofnanir byggi upp traust tengslanet bæði innan skipulagsheilda og utan stofnana sem nær til þeirra sem hugsanlega geta skipt máli í nýsköpunarstarfi stofnunarinnar þar á meðal eru notendur þjónustunnar. Þá sýna rannsóknir að „samkeppni“ milli nýsköpunarteyma innan stofnana getur leitt af sér innleiðingu góðra nýsköpunarhugmynda og hefur slíkt meðal annars gefist vel hjá NASA geimferðastofnun Bandaríkjanna.[75] Samkeppni um nýsköpunarhugmyndir hefur ekki verið áberandi í nýsköpunarstarfi opinberra stofnanna hér á landi. Innleiðing tölulegra mælikvarða er hins vegar af sama meiði og getur hvatt til nýbreytni í rekstri og hafa slíkir mælikvarðar verið notaðir víða í opinberum rekstri hér á landi.

Að veita borgurunum ávallt góða þjónustu er mikilvægt hlutverk opinberra stofnana. David Albury og Geoff Mulgan nefna í grein sinni að innleiðing nýsköpunarhugsunar í starfsemi opinberra stofnana auki líkur til þess að hægt sé að koma til móts við síbreytilegt samfélag og breytilegar þjónustuþarfir. Eina af mikilvægari uppsprettum nýsköpunar sé því að finna í tilraunum opinberra stofnana til að veita betri daglega þjónustu með nýsköpunardrifnum hugsunarhætti. Þannig er stuðlað að virkari skipulagsheild sem vinnur markvisst gegn því að reksturinn verði að svifaseinu skrifræðisbákni.[76] Allt byggir þetta hins vegar á stjórnun stofnanna sjálfra og því að sú pólitíska sýn á nýsköpun sem fyrir hendi sé vinni ekki gegn stofnuninni heldur styðji við þekkingaröflun og nýsköpunarstarfsemi.[77]

Í íslensku rannsókninni *Nýsköpun í opinberum rekstri* sem var norrænt verkefni Rannsóknarmiðstöðvar Íslands (Rannís) um nýsköpunarstarf, er fjallað um þessa fjölbreyttu þætti sem hafa áhrif á nýsköpun. Þar segir að stofnanir verði að taka upp

75 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 13-16.

76 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 5.

77 Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 315 og 322.

markviss vinnubrögð til að hafa jákvæð áhrif á rekstur, stofnanamenningu, tengslanet og markmið eigin stofnana eins og lýst var myndrænt hér að framan. Segir í skýrslu Rannís að nýsköpunarhugmyndir í opinberri þjónustu spretti helst upp þar sem:[78]

1. Stofnanir eru móttækilegar fyrir utanaðkomandi áhrifum og tækni.
2. Stofnanir vinna að nýsköpun og tengslanet myndast með hliðsjón af samvinnu.
3. Innri starfsemi og stjórnun stofnana er móttækileg fyrir breytingum og nýsköpunarstarfi.
4. Innri starfsemi stofnanna stuðlar að þekkingaröflun og menntun starfsfólks.
5. Stofnamenning lítur á nýsköpun sem fjárfestingu sem skili velferð til samfélagsins.
6. Litið er á nýsköpun sem tækifæri til að veita notendum betri þjónustu.

Samkvæmt því sem fram hefur komið þá er uppsprettu nýsköpunarhugmynda víða að leita og við ofangreindan lista er þess vegna líklega lengi hægt að bæta við. Tvö mikilvæg atriði er rétt að minnast á. Hið fyrra felst í því grundvallaratriði að nýsköpunarstarf njóti stuðnings yfirmanna skipulagsheildar. Þá sýna rannsóknir góðan árangur nýsköpunarteyma sem skipuð eru starfsmönnun með ólíkan bakgrunn og misjafna sýn á viðfangsefni.[79]

Athyglisvert er að komið hefur í ljós að opinberar stofnanir sem hafa þjónustu sem sitt fyrsta markmið, þróa með sér nýsköpunarvænni stofnamenningu, þjónustu sem byggir meira á nýsköpun og fleiri nýsköpunarafurðir heldur en þær stofnanir sem ekki leggja jafn mikla áherslu á þjónustuþátt starfseminnar. Þessi niðurstaða kemur fram í nýlegri rannsókn þar sem menning og atferli var rannsakað hjá norskum og flæmskum stofnunum með tilliti til nýsköpunar.[80]

Áður en lengra er haldið er mikilvægt að reynt sé að varpa betra ljósi á hugtakið stofnanamenning sem einnig hefur verið nefnt fyrirtækjamenning. Erfitt getur verið að skilgreina hugtakið nákvæmlega. Stofnanamenning er einskonar mynstur sameiginlegs gildismats, stefna hugmynda og viðhorfa sem mynda samhengi fyrir það sem við erum,

78 Elvar Örn Arason (2007). *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 6 og 21.

79 IDeA Knowledge (2005). Innovations in puplic services. Literature rewiev, bls. 20.

80 Lægreid, Per ofl.(2009*). Explaining innovative and behavior of state agencies*, bls. 12

gerum og hugsum í stofnunum og telst þar hin rétta menning. Fræðimaðurinn Edgar Henry Schein vill hins vegar meina að stofnanamenning geti einnig verið sýnileg og þannig vel skilgreinanleg. Athafnir, tákn, goðsagnir, bábiljur, einkunnaorð, norm og helgsisiðir séu ágæt dæmi um stofnanamenningu sem geti verið sýnileg bæði gagnvart starfsmönnum stofnanna og ytra umhverfi. [81]

Ef reynt er að draga saman það sem fram hefur komið um uppsprettu nýsköpunarhugmynda verður ekki annað sagt en rannsóknir bendi ótvírætt í þá átt að ein gjöfulustu uppsprettuna sé að finna innan stofnanna sjálfra. Þá uppsprettu verða yfirmenn að virkja með markvissum hætti og móta nýsköpunarumhverfi sem gefur starfsmönnum tækifæri og tíma til að vinna að nýsköpun bæði með formlegum og óformlegum hætti. Skynsamlegt er að afla stuðnings til nýsköpunarvinnu hjá pólitíst kjörnum fulltrúum. Hjá stofnunum með fastmótaðar vinnureglur getur það opnað óvænt tækifæri sé nýsköpunarhugmyndinni gert kleyft að ganga þvert á viðteknar vinnureglur. Þá er mikilvægt að við nýsköpunarvinnu séu stofnanir tilbúnar til að taka þá áhættu að hugsanlega geti nýsköpunarhugmyndin mistekist.[82]

2.1.3 Hver á frumkvæði að nýsköpun í opinberri þjónustu?

Þegar fjallað er um nýsköpun og nýsköpunarhugmyndir er eðlilegt að reynt sé að svara því hverjir það séu sem helst hafi frumkvæði að nýsköpun. Eru það stjórnmálamenn sem hafa pólitískt umboð kjósenda til þess að leggja línurnar og setja fram stefnu, eru það embættismenn sem ber að framfylgja og innleiða pólitíska stefnu oft í samstarfi við pólitískar nefndir eða kemur frumkvæðið að nýsköpunarhugmyndum frá utanaðkomandi aðilum t.d. notendum þjónustunnar eða starfsmönnum stofnanna?

Viðamiklar rannsóknir sem tóku til nokkur hundruð valinna opinberra nýsköpunarverkefna sem innleidd voru á tímabilinu 1990-1998 var gerð í Bandaríkjunum

81 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,*bls. 624-629.

82 Albury,David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 15-16 og 22.

og Kanada. Í OECD löndunum: Nýja-Sjálandi, Ástralíu og Kanada og þróunarlöndunum Indlandi, Suður-Afríku, Malasíu, Möltu, Seychelleyjum, Singapore, Bangladesh, Zimbawe og Íran. Fram kom athyglisverð og nokkuð afgerandi niðurstaða sem greint er frá í grein Borins Sandford, „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective."

Fram kom að þeir einstaklingar sem helst lögðu af stað með nýsköpunarhugmynd komu ekki úr röðum stjórnmálamanna eins og ef til vill einhverjir hefðu haldið, heldur var um að ræða millistjórnendur og þá sem starfa í miklum tengslum við notendur þjónustunnar og kalla má framverði opinberrar þjónustu (front line staff).[83] Samkvæmt þeim Hutchinson og Purcell (2003) þá hafa framverðir gjarnan mannaforráð en eru staðsettir á fyrsta þrepi valdapýramídans og eru oft í þeirri stöðu að taka við skýrslum og greinargerðum frá starfsmönnum sem þeir hafa engin stjórnunarleg yfirráð yfir. Hlutverk þeirra getur samt snúið að ýmissi stjórnun eins og stjórnun á rekstri, tæknistjórn, gæðstjórnun eða tekið til einstakra verkefna og verkferla eins og skiptingu eða úthlutun fjármuna, fylgjast með árangri stofnunar. Enn fremur eiga framverðir oft í beinum samskiptum við viðskiptavini og þá sem nýta sér þjónustuna. [84]

Í grein Borins Sandford kemur fram að með eftirfarandi hætti skiptu viðmiðunarhópar áðurnefndrar rannsóknar með sér sætum með tilliti til þess hve mikið frumkvæði þeir höfðu að nýsköpun innan stofnunar:[85]

1. Millistjórnendur og framverðir 48-57%
2. Millistjórnendur 43-54%
3. Stjórnmálamenn 11-30%
4. Yfirmenn/embættismenn 23-28%
5. Áhugahópar 5-28%
6. Framverðir 5-27%
7. Einstaklingar 0-17%
8. Notendur 0-10%
9. Aðrir 4-10%

83 Borins,Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective", bls. 13.

84 Armstrong, Michael. *A Handbook of Human Resource Management Practice*, bls. 93-94.

85 Borins, Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective", bls. 13.

Þegar hóparnir voru paraðir saman varð niðurstaðan nokkuð afgerandi og er þessi niðurstaða reyndar sambærileg þeirri niðurstöðu sem kemur fram í grein þeirra David Albury og Geoff Mulgan „Innovation in the Public Sector“ (2003). Þar segir að upphafsmenn nýsköpunarhugmynda séu í 50% tilfella framverðir þjónustunnar (front line staff) ásamt millistjórnendum hinnar opinberu þjónustu.[86]

Þegar rýnt er í grein Borins Sandford kemur í ljós að krísuaðstæður er það ástand sem stjórnmálamenn koma helst fram að krafti með nýsköpunarhugmyndir.[87] Rétt er hins vegar að árétta í þessu samhengi að aðferðir nýsköpunar eru yfirleitt ekki sérstaklega sniðnar til að finna lausn á neyðarástandi eða bráðavanda. Hugmyndafræði nýsköpunar snýr frekar að bættri opinberri þjónustu sem kemur að notum í daglegu starfi heldur en bráðaviðbrögðum. Við krísuaðstæður kemur stjórnunin meira að ofan í formi beinnar stjórnunar og eru bráðaviðbrögð þess vegna frekar skilgreind sem tímabundnar sértækar aðgerðir skipulagheildar heldur en hefðbundið nýsköpunarferli.[88]

Áhuga og inngrip stjórnmálamanna við slíkar aðstæður má hins vegar vafalaust skýra með tilliti til pólitísks umboðs og valds þeirra samkvæmt því. Á það er hins vegar bent í grein Richard (2006) að á sveitarstjórnarstigi geti tengsl íbúa sem nýta sér opinbera þjónustu og stjórnmálamanna verið talsvert mikil. Líklegt sé að í slíku návígi vilji sveitarstjórnamenn frekar setja pólitísk fingraför á nýsköpunarverkefni og tengja þau við pólitíska stefnu og framkvæmd verkefna í framhaldinu.[89]

Yfirmenn eru líklegastir til að hefja nýsköpun á þeim tímapunkti þegar þeim er fenginn í hendur stjórn á nýrri stofnun. Opinberu starfsmennirnir þ.e. millistjórnendur hefja hins vegar yfirleitt nýsköpun til þess að leysa vandamál eða flókin viðfangsefni innan stofnunar og virðast þeir þá gjarnan nota tækifærið í leiðinni að koma í kring tæknilegum

86 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 7.

87 Borins, Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 13-14.

88 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 5-7.

89 Walker, Richard M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 315.

breytingum segir í grein Borins Sandford.[90] Richard M. Walker dregur hins vegar fram vísbendingar sem vísa í ólíkar áttir, en fræðimenn virðast deila um hvort nýir stjórnendur eða reyndari stjórnendur stuðli frekar að innleiðingu nýsköpunar innan stofnunar. Takast fræðimenn á um hvort þekking og skilningur á starfseminni leiði frekar til innleiðingar nýsköpunarverkefna eða hvort nýjar og ferskar hugmyndir komi frekar með nýjum stjórnendum. Hallast Walker að þeirri skoðun að nýir stjórnendur sem hafi reynslu frá öðrum stofnunum eða öðru starfsumhverfi vilja taka með sér þá reynslu og innleiða á nýjum vettvangi. [91] Hvers vegna framverðir þjónustunnar og millistjórnendur eru jafn afgerandi í nýsköpunarstarfinu eins og raun ber vitni kann að vísa bæði til þeirra aðstæðna og viðfangsefna sem hvetja til nýsköpunar í opinberum stofnunum sem farið verður betur yfir í kaflanum hér á eftir. Fyrir hendi eru í öllum opinberum stofnunum bæði hvatar og hindranir sem hafa sín áhrif á nýsköpun.

ÞÁTTUR	OPINBER REKSTUR
Helsti hvati til nýsköpunar;	■ Orðstír. ■ Starfsánægja. ■ Viðurkenning í starfi. ■ Hugsjón. ■ Starfsframi. ■ Völd. ■ Peningar /verðalun –skilboðin: Nýsköpun skiptir máli.
Helstu hindranir til nýsköpunar:	■ Þrýstingur á skil og aukið stjórnunarlegt álag. ■ Fjárskortur. ■ Andstaða stjórnenda, og verklýðsfélaga. ■ Lítil viðurkenning. ■ Samskiptaerfiðleikar innan stofnanna og milli deilda. ■ Áhætta, nýsköpunarverkefni getur mistekist. ■ Skortur á hæfni og þekkingu. ■ Yfimannaskipti. ■ Slægleg stofnamenning. ■ Skilningur borgaranna. ■ Tæknileg stjórnunarleg og skipulagsleg mistök.

Tafla- 3 Helstu hvatar og hindranir einstaklinga/hópa til nýsköpunar. [92]

90 Borins, Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 13-14.

91 Walker, Richard M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 316.

92 Tafla 3 byggir á gögnum frá, Jæger, Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*,bls. 3-4 , IDeA Knowledge (2005*). Innovations in puplic services. Literature rewiev*, bls. 20-32 og Elvar Örn Arason. *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 19-22.

Í töflu 3 eru dregnir saman helstu hvatar og hindranir fyrir nýsköpun einstaklingna og hópa sem vinna í opinberri þjónustu. Þykir mikilvægt að stofnanamenning sem hvetur einstaklinga til nýsköpunar fái að þróast innan opinberra stofnanna. Sýna rannsóknir að stofnanir sem leggja áherslu á uppbyggingu slíkrar menningar hafa í mun meira mæli þróað nýsköpunarafurðir og betri þjónustu heldur en stofnanir með litla einstaklingshvetjandi nýsköpunar menningu.[93] Grein þeirra Albury og Mulgan (2003) styður þetta sjónarhorn um mikilvægi nýsköpunarhvetjandi stofnanamenningar en þar segir að 40% nýsköpunarhugmynda í opinberum stofnunum stoppa á skipulagslegum hindrunum innan skipulagsheildar[94]sem þá væntanlega má rekja til þess að stofnanir og skipulagsheildir séu ekki undir það búnar að vinna að nýsköpun.

2.1.4 Hvers vegna verður nýsköpunarhugmynd að verkefni?

Verður nú umfjölluninni beint að þeim vandamálum og úrlausnarefnum sem helst leiða til þess að nýsköpunarhugmynd innan stofnanna verður að verkefni. Hefur flóknu starfsumhverfi opinbera geirans, s.s. lagalegri umgjörð og kröfum um sparnað, skilvirkni og samfélagsauð umfram markaðsdrifin gildi eins og hagnað verið kennt um að síður sé fyrir hendi nýsköpunar hvati hjá opinberum stofnunum. Auk þess sem nokkur áhættufælni til nýsköpunar tilrauna er til staðar í opinberri starfsemi[95] þar sem starfsemin gerir yfirleitt ekki ráð fyrir að mistök megi verða. Hvatar til nýsköpunar í opinberum rekstri eru engu að síður fyrir hendi og er í meðfylgjandi töflu á næstu blaðsíðu er gerð grein fyrir helstu hvötum og hindrunum með tilliti til nýsköpunar stofnana.

93 Lægreid, Per, ofl.(2009). *Explaining innovative and behavior of state agencies,* bls. 11.

94 Albury,David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 7.

95 Elvar Örn Arason (2007). *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 7.

ÞÁTTUR	OPINBER REKSTUR
Helstu hvatar stofnana:	■Leit að lausnum á fyrirliggjandi viðfangsefnum og/eða vandamálum opinberrar þjónustu - starfsánægja hugsjón. ■Lausnarmiðuð nálgun viðfangsefna sem getur leitt til aukins fjármagns til ráðstöfunar. ■Útbreiðsla stefnu, eða hugmyndar. ■Hagræðing. ■Fjölgun stöðugilda. ■Getur falið í sér jákvæða opinbera umfjöllun.
Helstu hindranir stofnana:	■Stofnamenning: Vandamál innan skipulagsheildar og hindranir vegna stofnanamenningar, erfitt segja skilið við það gamla með hugafrsbreytingu. ■Stærð sklipulagsheildar: Samskiptaerfiðeliklar í vinnu, þvert á deildir og íhaldssemi vegna starfshátta. ■ Sérfræðinga andstaða, gegn breyttum vinnuaðferðum og skipulagi sem þeir hafa e.t.v. mótað áður sjálfir. ■Árangursmælingar: Getur verið dýrt og erfitt að mæla árangur af nýsköpunarverkefninu.

Tafla 4- Helstu hvatar og hindranir stofnana til nýsköpunar[96]

Athyglisvert er samkvæmt töflunni hversu mikla áherslu stofnanir leggja á launsnarmiðaða nálgun.

Í viðamiklum rannsóknum sem greint er frá í grein Borins Sandford, (2001) voru greindir nokkrir þættir sem úrslitaákvörðun hafa um það hvort nýsköpunarhugmynd verði að nýsköpunarverkefni, þættirnir eru: Pólitísk áhrif, nýr leiðtogi, krísa, innanhús vandamál og tækifæri sem í rannsókninni voru metin í prósentum með tilliti til þess hversu oft hugmynd leiddi til nýsköpunar. Hér í töflunni á næstu blaðsíðu er að finna samantekt á niðurstöðu rannsóknarinnar sem gefur vísbendingu um það hvers vegna nýsköpunarverkefni verða til.

96 Tafla 4 byggir á gögnum frá, Jæger Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*,bls. 3-4 , IDeA Knowledge (2005*). Innovations in puplic services. Literature rewiev*, bls. 29-32 og Elvar Örn Arason. *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 19-22.

Áhrif	*Áhrif metin í prósentum*
PÓLITÍSK ÁHRIF:	
Vegna kosninga	0-12%
Vegna lagasetningar	5-18%
Þrýstingur/lobbyismi	6-24%
NÝR LEIÐTOGI/STJÓRNANDI:	0-16%
KRÍSUÁSTAND:	25-39%
INNANHÚS VANDAMÁL:	
Breyting á umhverfi	8-23%
Þjónusta nær ekki til „markaðs“	6-48%
Þjónusta annar ekki „eftirspurn“	6-33%
Útbreiddir erfiðleikar	10-33%
Þörf á endurskipulagningu	0-24%
TÆKIFÆRI:	
Tæknileg tækifæri	8-28%
Önnur tækifæri	0-18%

Tafla 5- Nýsköpun: Hvers vegna verður nýsköpunarverkefni til? [97]

Athygli vekur að krísusástand og innanhús vandamál eru það sem helst leiðir til nýsköpunarverkefna. Til þess að krísuástand nái að skapast virðist samkvæmt rannsókninni sem stjórnendur opinberra stofnanna þurfi um langan tíma að hafa sýnt af sér slægleg vinnubrögð. Stofnanir þeirra eru í einokunarstöðu og vinna ekki eftir neinum árangursmælikvörðum. Þegar slæmt ástand spyrst út til almennings skapast svo krísuástand innan stofnunar.[98] Krísuástand má líka út frá þessari rannsóknarniðurstöðu og öðrum rannsóknum, túlka út frá allt öðrum forsendum og segja að hátt í 70% tilfella sé ekki hægt að rekja nýsköpunarverkefni til viðbragða stofnunar við krísuástandi.[99]

Innanhús vandamál geta verið margs konar en samkvæmt grein Borins Sandford (2001) er um að ræða vandamál sem er þá yfirleitt nokkuð útbreitt innan stofnunar. Vandamálið getur skapast vegna þess að stofnunin nær t.d. ekki að fylgja eftir þeim breytingum sem eiga sér stað í umhverfi hennar, nær ekki settum markmiðum eða vinnur ekki samkvæmt settri stefnu.

97 Tafla 5 byggir á Borins, Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 15.

98 Borins,Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 15-16.

99 Albury,David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 7.

Samkvæmt grein Borins Sandford má við fyrstu sýn ætla að heppilegt sé að nýsköpun eigi sér stað við krísuaðstæður. Svo er hins vegar ekki þegar betur er að gáð þar sem krísuástand veitir ekki bestu skilyrði til þróunar og innleiðingu nýsköpunar.[100] Skýr rök fyrir þessari skoðun er svo að finna í niðurstöðum norsku og flæmsku nýsköpunarrannsóknarinnar (2009) á stofnananmenningu og atferli. Þar segir að opinberar stofnanir með vel skipulagða árangursmiðaða stofnanamenningu þrói afurð og þjónustu í meira mæli heldur en stofnanir með litla árangursmiðaða menningu.[101] Undir þessi sjónarmið er reyndar tekið í grein Borins Sandford þar sem mikilvægi þess er undirstrikað að reynt sé að vinna að nýsköpun innan stofnana til þess að bregðast við innanhúsvandamálum áður en þau verða að neyðarástandi.[102]

Víkur þá sögunni aftur að flokkun nýsköpunar en við lestur rannsóknargreina um nýsköpun er greinilegt að fræðimenn flokka nýsköpun með mismunandi hætti.[103] Í bók Ívars Jónssonar „Nýsköpunar og frumkvöðlafræði“ segir að flokkun virðist einkum fara eftir markmiðum rannsókna og því sjónarhorni sem fræðimenn hafa á þau vandamál sem þeir vilja reyna að leysa.[104]

Um umfangsmiklar rannsóknir á tegundum nýsköpunar og innleiðingu nýsköpunarhugmynda á bresku sveitarfélagastigi er fjallað um í grein Richard M. Walker (2006). Þar segir að fræðilega sé gjarnan talað um þrjár tegundir nýsköpunar. Í fyrsta lagi afurðarnýsköpun (product) sem tekur til nýrra afurða eða nýrrar þjónustu. Í öðru lagi aðferðanýsköpun (process) sem vísar til nýrra aðferða t.d. við að veita þjónustu. Í þriðja

100 Borins,Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 15-16.

101 Lægreid, Per, ofl.(2009). *Explaining innovative and behavior of state agencies*, bls. 11.

102 Borins, Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 15-16.

103 Þetta má m.a. sjá við lestur eftirfarandi greina sem hér er vitnað til en í þeim er flokkun nýsköpunar ekki í öllum atriðum nákvæmlega eins. Jæger Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*, bls. 4. Frenz, Marion, ofl. (2008). *Innovations modes and productivity in UK,* bls. 8-9.

Walker, Richard, M. (2006). „Innovation Type and Diffusion. An Empirical Analysis of Local Government“, bls. 313-314.

Borins, Sandford (2001). „Public Management Innovations, Toward a Global Perspective“, bls. 8-12.

104 Ívar Jónsson. *Nýsköpunar- og frumkvöðlafræði. Frá kenningum til athafana*, bls. 10.

lagi sé um að ræða nýsköpun sem á íslensku má nefna kerfistengda eða samskiptalega nýsköpun (ancillary process). Þessi tegund nýsköpunar liggur milli afurðarnýsköpunar og aðferðanýsköpunar og á sér stað t.d. vegna samstarfs þátttakenda eða samstarfs milli stofnanna þvert á skipulagsheildir.[105] Fram kemur að í rannsókninni er stuðst við áðurnefndar þrjár tegundir nýsköpunar en auki voru greindar tvær tegundir nýsköpunar til viðbótar og var því niðurstaðan að leggja eftirfarandi fimm tegundir nýsköpunar til grundvallar í rannsókninni: [106]

1. Afurðarnýsköpun (New product)
2. Tæknileg nýsköpun (ITC)
3. Tæknileg nýsköpun tengd markaði (Technological:market orientation)
4. Samskiptaleg nýsköpun (Ancillary: partnership)
5. Nýsköpun stjórnunar og skipulags (Organizational)

Afurðanýsköpun (new product) í opinberum rekstri er í rannsókninni greind í þrennu lagi eftir tengslum við notendurnar. Um geti verið að ræða nýja þjónusta til nýrra notenda (total innovations) eða það að opinber stofnun tekur „þekkta þjónustu“ (expanisionary innovations) og kemur henni til nýrra notenda eða fær nýja notendur til að nýta sér þjónustuna. Í þriðja lagi sé um það að ræða að nýrri þjónustu sé komið á framfæri við þá sem þegar nota þjónustuna (evolutionary innovations).

Tæknileg nýsköpun (ITC), tekur til stjórnunarlegra upplýsingakerfa, upplýsingatækni og ytri og innri tæknilegra samskipta. Tæknileg nýsköpun sem tengd er markaði (technological:market orientation) greinir þá tæknilegu nýsköpunina sem ættuð er utan frá og er komin til vegna þjónustusamninga, útvistunar eða þróunar nýrra aðferða til að innheimta skatttekjur.

Samskiptaleg nýsköpun (ancillary process) felur í sér nýsköpun sem unnin er oft þvert á skipulagsmörk innan sem utan stofnunar. Nýsköpunin nær til samstarfsverkefna milli

105 Walker, Richard, M. (2006). „Innovation Type and Diffusion. An Empirical Analysis of Local Government“, bls. 313.

106 Walker, Richard, M. (2006). „Innovation Type and Diffusion. An Empirical Analysis of Local Government“, bls. 313-318.

deilda, skipulagningar samstarfsverkefna innan sveitarfélags, nýsköpunarverkefna sem koma til vegna lagasetningar og verkefna sem byggjast á nánu samstarfi við notendur þjónustunnar. Nýsköpun stjórnunar og skipulags (organizational) tekur til uppbyggingar á skipulagi og skipulagsferlum, nýjum stjórnunaraðferðum og því hve hratt skipulagsheild aðlagast slíkum breytingum.[107]

Í stuttri samtekt má segja að athygli vekur hversu sterkt erlendar rannsóknir benda til þess að krísuástand og innanhús vandamál séu þær ástæður sem helst leiði til nýsköpunarverkefna. Við krísuástand er hins vegar ekki um að ræða kjörskilyrði til þróunar og innleiðinga nýsköpunarhugmynda. Rannsóknir benda á hinn bóginn sterklega til þess að vel skipulögð og árangursmiðuð stofnanamenning þar sem markvisst er unnið með nýsköpun með það markmið í huga að bregðast við innanhúsvandamálum, séu þær kjöraðstæður sem stuðli hvað best að því að nýsköpunarhugmynd verði að nýsköpunarverkefni.

2.1.5 Hvers vegna verður nýsköpunarhugmynd að veruleika?

Nýsköpun í skipulagsheildum þykir samkvæmt skipulags- og stjórnunarfræðum vera flókið viðfangsefni og sýna flestar rannsóknir að nýsköpunarhugmyndir spretta ekki fram af sjálfu sér innan skipulagsheilda.[108] Hér verður í þessum kafla fjallað um nýsköpun og ákvörðunartöku. Fyrst verður fjallað stuttlega um stefnuframkvæmd í opinberri stjórnsýslu. Þá verður reynt að svara því hvort árangursrík nýsköpunarvinna sé hluti af formlegri heildarstefnu eða ef til vill frekar viðbót við dagleg verkefni á vinnustaðnum. Síðan verður umfjölluninni beint að ákvörðunartökukenningum. Fjallað verður um tæknilega skynsemishyggju, sagt frá smáskrefakenningu og ruslatunnulíkani með hliðsjón

107 Walker, Richard, M. (2006). „Innovation Type and Diffusion. An Empirical Analysis of Local Government“, bls. 313-318.

108 Þetta má t.d. sjá í rannsóknum Hisrich, Robert ofl. (2007). *„A conceptual model of public sector corporate Entrepreneurship“* bls. 302. og Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 312.

af því hvort leggja megi kenningarnar til grundvallar við mat á ákvörðunartöku í nýsköpun.

Opinber stefnumótun er talin skiptast í tvennt, í stefnuupplegg og stefnuútfærslu sem stundum er líka nefnt stefnuframkvæmd (implementation).[109] Þá hefur stefnuferlið verið skýrt sem skilgreining og framsetning, aðlögun og framkvæmd stefnu.[110] Með lagasetningu birtist opinber stefnumótun sem lýsing á almennum markmiðum í viðkomandi málaflokki og myndar ákveðinn ramma sem gefur um leið mikið svigrúm til útfærslu stefnunnar.[111] Samkvæmt þessu má því ef til vill segja að stefnumótunin geti verið að nokkru leiti sjálfsprottin og verði þá til í framkvæmdinni sjálfri.

Stefnuframkvæmd getur hafist á toppnum og leitað svo niður í smærri einingar í anda skrifstofuveldisins „top-down“. Gagnstæð hugmynd er á þá leið að stefnuframkvæmdin komi frá grunninum og leiti upp (bottom-up) og verði stefnumótunin þess vegna að skilja eftir svigrúm til útfærslu. Þriðja útfærslan er í raun sambland af hvoru tveggja. Slík útfærsla gæti svo dæmi sé tekið verið á þá leið að farið er af stað með opinbera stefnu en við stefnuframkvæmd kemur í ljós að stefnan gengur ekki fyrir allar stofnanir og verkefni skipulagheildarinnar. Sveigja þurfi stefnuna til og fara ólíkar leiðir til að fylgja stefnunni og nálgast markmið. Þetta leiðir til þess að stefnuframkvæmdin verður sambland áðurnefndra tveggja strauma „top-down“ og „bottom-up“ og eru framkvæmdaaðilarnir þá einnig orðnir þátttakendur í stefnumótuninni.

Nýsköpun með hliðsjón af stefnuframkvæmdinni „bottom-up“ er einkar áhugaverð ef rannsaka á hvernig nýsköpunarhugmynd verður að verkefni með hliðsjón af áhrifum lærdómsferlis, samstarfs- og tengslanets, stefnuframkvæmdin „top-down“ getur hins vegar verið ágæt leið til að skýra pólitísk áhrif.[112]

---

109 Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið*, bls. 228-9.

110 Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006), „Straumar, stjórnleysi og stefnurek: Hvað er ráða?“ bls. 4.

111 Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið*, bls. 236.

112 RØste, Rannveig. *Studies of innnovation in the public sector, a theoretical framework Studies of innnovation in the public sector, a theoretical framework,* bls. 21.

Opinberar stofnanir innleiða nýsköpun í skipulag sitt til þess „að lifa af segir í bók Hal G. Rainey „Understanding and Mananging Public Organizations.“[113] Skipulag stofnana og stofnanamenning er það sem hvetur til nýsköpunar og námstækifæra starfsmanna en árangursrík nýsköpun krefst einnig samhæfðrar stefnumótunar, markvissrar stjórnunar og mótaðrar framtíðarsýnar stjórnenda.[114]

Innleiðing og útbreiðsla nýsköpunarhugmyndar ræður miklu um hvort og hvernig nýsköpunarhugmynd verður að veruleika. Þeir Buchanan og Huczynski benda réttilega á að ákvörðunartaka vegna nýsköpunar sé ekki dæmi um venjubundna ákvörðunartöku (Routine decisions) sem taki mið af fyrirfram ákveðnum stöðlum eða reglum. Ákvörðunartaka vegna nýsköpunar sé frekar niðurstaða lausnarmiðaðar nálgunar (Problem solving)[115] sem sennilega má tengja ruslatunnulíkaninu sem fjallað verður um hér á eftir í kaflanum um ákvörðunartöku.

Paul Joyce (1998) segir í grein sinni „Management and innovation in the public services“ að ákvörðunartaka geti einnig verið stefnumiðuð. Sé það þegar viðtekin venja innan stofnana að mæla árangur starfseminnar megi telja mjög líklegt að innleiðing nýsköpunarhugmyndar muni sjálfkrafa eiga sér stað með stefnumiðuðum hætti. Það er jafnframt mat Paul Joyce að nýsköpun innan opinberra stofnanna muni smám saman byggjast meira á kröfum um þjónustu sem bæði hafi áhrif á stefnumótun og forgangsröðun en innleiðing nýsköpunarverkefna muni hins vegar ráðast af stefnumiðaðri stjórnun.[116]

Til þess að hugmynd verði að veruleika og innleiðing nýsköpunarhugmyndar sé vel heppnuð kemur aðferðafræði breytingastjórnunar að miklu gagni. Ákvarðanir þurfi að vera sprottnar af brýnni þörf auk þess sem ákvörðunar og innleiðingaferli verður að

113 Rainey, Hal, G. *Understanding and Managing Public Organizations*,bls. 363.

114 Þetta má t.d. sjá í rannsóknum Hisrich, Robert ofl. (2007). *„A conceptual model of public sector corporate Entrepreneurship“* bls. 302. og Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 312.

115 Buchanan, David, ofl.. *Organizational Behaviour*, bls. 742.

116 Joyce. Paul. „Management and innovation in the public services“, bls. 27-30.

vinnast af samstæðum og leiðandi hópi. Eftirfylgni með tilliti til árangurs skiptir líka máli en mikilvægt er að gert sé ráð fyrir þeirri vinnu í allri kostnaðaráætlun.[117] Í bók þeirra Buchanan og Huczynski „Organizational Behaviour“ segir frá rannsóknum Rogers Evrett (1995) þar sem sýnt er fram á að til að vel takist með nýsköpunarverkefni, innleiðingu og dreifingu nýsköpunar þurfi eftirfarandi grundvallarþættir að vera fyrir hendi:[118]

1. Að innleiðing nýsköpunarhugmyndar falli vel að þeirri þjónustu sem verið er að veita.
2. Að hægt sé að bera nýsköpunarhugmyndina saman við það sem fyrir er.
3. Að nýsköpunarhugmyndin sé auðskiljanleg.
4. Að hægt sé að prófa nýsköpunarhugmyndina.
5. Að við aðlögun nýtist hugmyndin vel í nærumhverfinu.

Framangreind fimm atriði eru nær samhljóma niðurstöðum rannsóknar sem gerð var í Bretlandi á sveitafélagastigi en um bresku rannsóknina hefur talsvert verið fjallað um áður í verkefninu. Auk áðurnefndra fimm atriða segir í bresku rannsókninni að samskiptaleiðir og aðferðir við ákvörðunartöku, kynningu og innleiðingu hugmyndarinnar skipti verulegu máli í nýsköpunarferlinu.[119]

Innan skipulagsheildar verður að vera til staðar vel skipulagt ferli, stefnumiðuð mannauðsstjórnun (Strategic Human Resource Management) segir Michael Armstrong í bók sinni „A Handbook of Human Resource Management Practice“.[120] Stefnumiðuð mannauðsstjórnun gerir þær kröfur að starfmannastefna stofnunar falli vel að heildastefnu og markmiðum skipulagheildarinnar. Byggist starfsmannastefnan á stefnumiðaðri áætlun þar sem sett er fram stefnumið (strategy) eða markmið (objective) sem stefnt skuli að

117 Rainey, Hal, G. *Understanding and managing public organizations*, bls. 379-380.

118 Buchanan, David, A. ofl., *Organizational Behaviour*, bls. 611-612.

119 Walker, Richard, M. (2006). „Innovation Type and Diffusion. An Empirical Analysis of Local Government“, bls. 312.

120 Armstrong, Michael. *A Handbook of Human Resource Management Practice*, bls. 2-10. Mannauðsstjórnun (human resource management – HRM) segir Armstrong að hafi það megin markmið að tryggja að stofnanir og fyrirtæki nái góðum árangri. Mannauðsstjórnun stuðli að stjórnun á mannauð sem sé þess vegna ein mikilvægasta auðlindin sem leggi grunninn að árangri stofnana og fyrirtækja. Lykillinn að árangri liggi hjá starfsfólkinu sem á sameignlegt markmið með fyrirtækinu um að ná framúrskarandi árangri. Mannauðsstjórnun vinnur að þessum markmiðum með því að líta ekki á starfsfólkið sem útgjaldalið heldur frekar sem auðlind sem rétt er að fjárfesta í og hvetja til góðra starfa.

með heildarstefnu stofnunarinnar í huga. Stefnan á sér svo nákvæmari undirmarkmið sem er aðgerðaáætlun (action plan) um það hvernig best sé að ná settum markmiðum með hliðsjón af tímasetningum, ábyrgð, framvindu, kostnaði og verkefnalokum. Grundvallaratriðið er að virkja starfsmenn til þátttöku, veita þeim ráðgjöf og þjálfun auk þess sem mikilvægt er að huga að árangursmælikvörðum og eftirfylgni. [121]

2.1.6 Tæknileg skynsemishyggja

Kenningar skynsemishyggjunnar halda fram sjónarmiðum í anda rökhyggjunálgunar þar sem markmiðum er forgangsraðað og engar leiðir útilokaðar án flókins og vandlegs mats þar sem markmiðið er að taka hámarkandi ákvörðun líkt og þekkt er úr aðferðafræði hagfræðinnar. Með rökhyggjunálguninni er litið svo á að hægt sé að mæla og meta allt fyrirfram með fyrrgreint markmið að leiðarljósi. [122] Í grundvallarþáttum má lýsa líkani skynsemishyggjunnar með eftirfarandi hætti en þar er gert ráð fyrir að þeir sem móta stefnu eða taki ákvörðun:[123]

1. Þekki vel þau markmið sem mestu skipta.
2. Þekki vel þau gildi sem liggja til viðmiðunar.
3. Viti hvaða leiðir eru færar og getur forgangsraðað með tilliti til kostnaðar og ávinnings.
4. Geti skoðað aðrar leiðir sem mögulega geti hjálpað til að ná markmiðunum.
5. Velji bestu leiðina til að tryggja hámarksárangur.

Herbert Simon (1948) taldi talsverða annmarka vera á kenningum skynsemishyggjunnar og með gagnrýni sinni lagði hann grunninn að kenningarskóla sem kenndur er við takmarkaða skynsemi (bounded rationality). Í gagnrýni sinni á tæknilega skynsemishyggju (rational decision) benti Simon á að nálgun skynsemishyggjunnar væri of þröng. Þar sé ekki tekið tillit til einstaklingsbundinna aðstæðna þeirra sem að stefnumótun og ákvörðunartöku koma, s.s. mismunandi aðstæðum, reynslu og gildismats sem alltaf muni hafa áhrif á og móta starfsemi og virkni skipulagsheildar. Auk þess sem forsendur kenningarinnar væru brostnar í stórum ákvörðunum sem taka þyrfti á stuttum

121 Armstrong, Michael. *A Handbook of Human Resource Management Practice*, bls. 113-129.

122 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,* bls. 730-733, 755.

123 Rainey, Hal, G. *Understanding and Managing Public Organizations*, bls. 160-161.

tíma. Við slíka ákvörðunartöku lægju aldrei allar upplýsingar fyrir og því væri ákvörðunin aldrei fullkominn og byggðist alltaf á takmarkaðri þekkingu.[124] Með hliðsjón að þeirri forsendu kenningarinnar sem gerir ráð fyrir fullkominni upplýsingaöflun er fremur ólíklegt að kenningin gangi í öllum tilfellum upp þegar kemur til ákvörðunartöku vegna nýsköpunar. Þar sem í nýsköpunarferli er oft tekist á við hið óþekkta auk þess sem í nýsköpunarferli getur þátttaka margra aðila aukið mjög á óvissuþætti.

2.1.7 Smáskrefakenningin

Fræðimennirnir Per og Waterman (1982) telja best að innleiðing nýsköpunar eigi sér stað með óformlegum hætti og sé þá einskonar viðbót við dagleg störf.[125] Skoðanir þeirra vísa til svonefndrar smáskrefanýsköpunar (incremental innovation).[126] Smáskrefanýsköpun verður hins vegar ekki eingöngu til við hefðbundin dagleg störf sem aðeins felur í sér lítilsháttar breytingar t.d. vegna utanaðkomandi áhrifa. Þegar hin daglegu störf leiða til nýrrar þjónustu, starfsaðferða eða stjórnskipulags þá hefur hins vegar orðið til nýsköpunarverkefni.[127]

Smáskrefanýsköpun er sprottin út frá smáskrefakenningu (incremental decision) Charles Lindblom sem hann setur fram árið 1959. Samkvæmt kenningunni þá er stefnumótun ekki einn einstakur atburður heldur margir aðskildir áfangar sem byggist á samspili reynslu og tilrauna. Ákvarðanirnar séu bæði teknar af einstaklingum og hópum. Stjórnendur og stjórnmálamenn hafi við ákvörðunartöku yfirleitt hvorki nægan tíma né upplýsingar til fullkominnar stefnumarkandi ákvörðunartöku. Ákvörðunartaka í smáum skrefum tryggi þess vegna frekar að hægt sé að ná settum markmiðum þar sem hægt er að staldra við, meta og endurskoða hvert skref og meta hvert stefnir. Smáskrefakenningin leggur áherslu á valddreifingu í ákvarðanatöku í opinberri stjórnsýslu en þykir hins vegar ekki ganga alltaf upp, einkum í stefnumótun þar sem verið er að fást við stór viðfangsefni

124 Rainey, Hal, G. *Understanding and Managing Public Organizations*, bls. 160-164.

125 Joyce, Paul. „Management and innovation in the public sevices“, bls. 27-30.

126 Ívar Jónsson. *Nýsköpunar- og frumkvöðlafræði. Frá kenningum til athafna,* bls. 53-54.

127 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,* bls. 755 og Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið,* bls. 232-233.

eða bráðavanda þar sem annað sé óhjákvæmilegt en að taka hratt stórar og afdrifaríkar ákvarðanir.[128] Smáskrefakenningin hefur hins vegar verið notuð hér á landi nokkuð við fjárlagagerð ríkis og sveitarfélaga en hætt er við í kjölfar bankahruns að við þá vinnu dugi ekki lengur hin smáu skref Lindblom. Annar kostur kenningarinnar þykir vera sá að með hliðsjón af henni sé með nokkuð sönnum hætti hægt að lýsa ákvörðunartökuferli. Hins vegar þykir kenningin hafa annan stóran galla, að geta stuðlað að samstöðu um ákvörðunartöku sem alls ekki þarf að vera rétt og geti þannig skapað samstöðu um ranghugmyndir. [129]

2.1.8 Ruslatunnulíkanið

Ruslatunnulíkanið þeirra James March og Johan Olsen gengur út frá þeim forsendum að stjórnkerfi vinni ekki með jafn kerfisbundnum hætti og lýst er í smáskrefakenningu Lindbloms. Ákvarðanataka í skipulagsheildum getur verið tilviljanakennd og við ákvörðunartöku geta átt sér stað margs konar pólitísk átök og ýmiskonar málamiðlanir sem ekki er tekið á í tæknilegum skynsemiskenningum. Ruslatunnulíkanið gengur út frá því að í ímyndaðri „ruslatunnu“ sé að finna alla möguleika til ákvörðunartöku. Þangað safnist allir þátttakendur, öll vandamál og lausnir. [130]

Í „ruslatunnunni“ verða svo til fjórir sjálfstæðir straumar; straumur tækifæra (stream of choices) sem falið getur í sér væntingar starfsfólks, orkustraumur (stream of energy from participants) sem myndast þegar fólk fær tækifæri til að taka ákvarðanir, vandamálastraumur (stream of problems) þar koma fram áhyggjur starfsmanna og vandamál er varða starfsemina innan og utan skipulagsheildar, lausnarstraumur (solutions) sem bæði getur falið í sér spurningar og svör er tekur til starfsfólks innan stofnanna og ráðgefandi aðila utan skipulagsheildar. Segir kenningin að þegar straumarnir mætast eigi sér stað niðurstaða og opinber ákvörðunartaka. Benda rannsóknir til að

128 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,* bls. 755 og Rainey Hal, G. *Understanding and Managing Public Organizations*, bls. 165-166.

129 Gunnar Helgi Kristinsson. Íslenska stjórnkerfið, bls. 232-233.

130 Rainey, Hal, G. *Understanding and Managing Public Organizations*, bls. 167-169.

ákvörðunartaka í flóknum skipulagsheildum verði einmitt til með tilviljanakenndum hætti líkt og ruslatunnulíkanið gengur út frá. Ruslatunnulíkanið gagnrýnir klassískar kenningar er byggja á skynsemishyggjunni sem viðurkenna t.d. ekki það að niðurstaða hafi stundum verið ákveðin áður en vandamálið hafi verið greint. Þá sýnir kenningin fram á að lausnir leiði stundum til nýrra vandamála og viðfangsefna jafnvel þó svo að ákvörðun hafi verið tekin.[131] Ruslatunnulíkanið býður upp á lausnarmiðaða nálgun og er talið geta náð utan um þá ákvörðunartöku sem á sér stað við nýsköpun í opinberum rekstri sem oftar en ekki getur verið flókið ferli þvert á skipulagsheildir.[132]

Í stuttri samantekt má segja að til að innleiðing nýsköpunarhugmyndar takist og hugmynd verði að veruleika skiptir mestu að nýsköpunarhugmyndin sé sprottin af brýnni þörf. Miklu skiptir að vinna með stefnumiðuðum hætti og grundvallaratriðið er að virkja starfsmenn til þátttöku og samstarfs þannig að ákvörðunartaka og innleiðing sé unnin af samstæðum og leiðandi hópi. Sé það þegar viðtekin venja innan stofnana að mæla árangur starfseminnar má telja mjög líklegt að innleiðing nýsköpunarhugmyndar muni sjálfkrafa eiga sér stað með stefnumiðuðum hætti og vinna að innleiðingu þurfi því ekki að verða svo frábrugðin daglegum störfum. Til að hugmynd verði að veruleika þykir einnig árangursríkt að nýsköpunarvinnan sé hluti af formlegri heildarstefnu sem falli vel að þeirri þjónustu sem verið er að veita og nýtist vel í nærumhverfinu. Líklegt verður að telja að best eigi við að máta ákvörðunartöku un nýsköpun í opinberum rekstri við smáskrefakenninguna eða ruslatunnulíkanið. Smáskrefakenningin á ágætlega við þegar ekki þarf í flýti að taka stórar og miklar ákvarðanir. Ruslatunnulíkanið hins vegar býður upp á lausnarmiðaða nálgun og er talið geta náð betur utan um flókna ákvörðunartöku þvert á skipulagsheildir.

131 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,* bls. 755 -757.

132 RØste, Rannveig. *Innovation in the Public Sector. Studies of innnovation in the public sector, a theoretical framework,* bls. 17.

3. Aðferðafræði og rannsóknarferli

Við gagnaöflun kom fljótlega í ljós að lítið hefur verið fjallað um nýsköpun í opinberum rekstri hér á landi. Segja má að ritgerðin sé því þarft innlegg í umræðu um nýsköpun í opinberri þjónustu sem vart er hægt að skilja frá umfjöllun um stjórnun, ákvörðunartöku og skipulag opinbers rekstrar. Í kaflanum hér á eftir verður fyrst vikið nánar að þeim nýsköpunarverkefnum sem valin voru til greiningar en svo verður umfjöluninni beint að þeirri aðferðafræði sem notuð var við rannsóknina einkum með tilliti til öflunar og greiningu viðtala.

3.1 Nýsköpunarhugmyndir, yfirlit

Starfsþróun

Unnið hefur verið að nýsköpunarhugmyndinni frá árinu 2000 en með verkefninu var verið að reyna að ná á faglegan og gegnsæjan hátt utan um símenntunarmál sveitarfélags með yfir 1200 starfsmenn og 60 ólíkar stofnanir. Verkefnið er stórt og viðmikið nýsköpunarverkefni sem hafði það markmið var að flétta símenntun allra starfsmanna sveitarfélagsins á markvissan hátt við meginstefnu bæjarins og stefnu viðkomandi stofnana ásamt því að ná til starfsþróunar starfsmanna og sérstakra þarfa. Það er athyglisvert rannsóknarefni að reyna að átta sig á hvötum og hindrunum þessa stóra verkefnis sem nær bæði þvert á svið og deildir bæjarfélagsins. Markmið verkefnisins er:

- Tengja saman hin pólitísku markmið í rekstri Hafnarfjarðarbæjar með tilliti til þjónustuframboðs og tiltækra fjármuna við símenntun og starfsþróun starfsmanna þannig að þeir geti mætt síbreytilegum og auknum kröfum bæjarbúa.
- Að stefnumiðuð stjórnun, hagkvæmni og útsjónarsemi ríki í starfsmannamálum.
- Uppfylla markmið kjarasamninga og mannauðsstefnu bæjarins með því að hver starfsmaður hafi virka símenntunaráætlun og fari í starfsmannasamtal árlega.

Hjá bæjarfélaginu hafa markmiðstengd starfsmannasamtöl verið innleidd á síðustu árum hjá öllum stofnunum með mikilli fræðslu, þróun og eftirfylgni. Stofnaður var starfshópur um símenntun sem þróaði og innleiddi aðferðir til að stýra úthlutun fjármagns bæjarfélagsins til símenntunar þ.e. meta símenntunaráætlanir eftir gegnsæju faglegu kerfi og úthluta fjármagni eftir þeim samkvæmt ákveðnu reiknilíkani þannig að tryggt sé að hagkvæmni ríki í úthlutun fjármagns bæjarins til símenntunar og skilgreindur árangur náist. [133]

Reiknilíkan fyrir leikskóla

Nýsköpunarhugmyndin Reiknilíkan fyrir leikskóla byggir á gömlum grunni sem komið hefur í ljós að er hugmynd sem hægt er að þróa og aðlaga áfram með hliðsjón að starfseminni. Forveri Reiknilíkansins voru fjórar blaðsíður í Word-formi, sem leikskólastjórar fylltu inn í og handreiknuðu nokkrar stærðir út frá. Unnið hefur verið að verkefninu frá árinu 2001. Var gamla Word skjalið fyrst yfirfært í Excel og bætt við nokkrum möguleikum en síðan hefur hugmyndin verið þróuð mun lengra. Verkefnið hefur einkum verið unnið og þróað hjá Hafnarfjarðarbæ, en samstarf hefur verið haft við leikskólafulltrúa fleiri sveitarfélaga einkum Reykjanesbæjar, Seltjarnarness og Akraness. Reiknilíkanið er notað til að áætla þjónustumagn leikskóla í seldum dvalarstundum á dag og á ári, þjónustugetu þeirra og nýtingu í prósentum, tekjur í krónum, starfsmannaþörf í fjölda stöðugilda og hlutverkaskiptingu. Reiknilíkanið er í dag grundvallartæki fyrir leikskóla í allri vinnu að fjárhagsáætlun nemur rekstur skólanna samkvæmt fjárhagsáætlun Hafnarfjarðar 2009 á bilinu 15-16% af rekstrarkostnaði bæjarfélagsins. Markmið verkefnisins er:

- Að fjárhagsáætlanir og forsendur þeirra verði áreiðanlegri og gegnsærri.
- Meira jafnræði verði milli leikskóla hvað varðar fjármagn (fjárheimildir).
- Tímasparnaður og gegnsæi við áætlanagerð.
- Meiri yfirsýn yfir reksturinn og forsendur hans, svo sem tekjur, starfsmannafjölda, skiptingu starfsmanna (stöðugilda) niður á mismunandi hlutverk / starfssvið í leikskólanum og fleira.

[133] *Greinargerð um Þróunarverkefni Hafnarfjarðarbæjar* bls. 26 og Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Þróunarverkefni.*

Reiknilíkanið hefur verið notað við fjárhagsáætlunargerð og auk fjárhagsáætlunargerðar er ætlunin að nota það til að taka stöðuna nokkrum sinnum á ári til að fá fram stöðuupplýsingar til samanburðar við áætlunina. Líkanið hefur einnig verið innleitt og notað í samstarfssveitarfélögunum þremur. Ekki er séð fyrir endann á þróun og endanlegri gerð líkansins því ýmsir þekktir möguleikar eru enn til að þróa og auka við líkanið. Reiknilíkanið hefur nýst vel bæði leikskólastjórum og Skólaskrifstofu Hafnarfjarðarbæjar og auðveldað aðhald við rekstur. Er talið að við innleiðingu hafi sparast tugir milljónir króna. [134]

SMT-skólafærni

Þjónustueiningin PMT- foreldrafærni stendur fyrir framkvæmd SMT-skólafærni í leik- og grunnskólum Hafnarfjarðar og hófst vinnan veturinn 2002-2003. Þjónustueining er undir stjórn Skólaskrifstofu Hafnarfjarðar í samstarfi við félagsþjónustu og heilsugæsluna í Hafnarfirði. Þjónustueiningin stuðlar að því meginmarkmiði að fyrirbyggja alvarlega hegðunarerfiðleika og taka markvisst á hegðun barna með aðferðum PMT (Parent Management Training). SMT-skólafærni er hafnfirsk útfærsla á bandarísku aðferðinni Postive Behavior Support / PBS og er innleitt í skólasamfélagið til að skapa jákvætt andrúmsloft í skólum með þau megin markmið í huga:

- Að fyrirbyggja, draga úr og stöðva hegðunarfrávik.
- Að tryggja öryggi og velferð nemenda og starfsfólks.

Um er að ræða hliðstæða aðferð og PMT (Parent Management Training) sem grundvölluð er á sömu hugmyndafræði og þegar hefur verið innleidd í með einstaklingsbundnum hætti í skólakerfi Hafnarfjarðar. Með SMT skólafærni er ólíkum hópum nemenda mætt með samræmdum viðbrögðum alls starfsfólks þar sem áhersla er á að gefa jákvæðri hegðun gaum og almennt nálgast nemendur með jákvæðum hætti. Lögð er áhersla á að koma í veg fyrir og draga úr óæskilegri hegðun nemenda með því að kenna og þjálfa félagsfærni,

[134] *Greinargerð um Þróunarverkefni Hafnarfjarðarbæjar* bls. 18 og Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Þróunarverkefni.*

gefa jákvæðri hegðun gaum með markvissum hætti og samræma viðbrögð starfsfólks gagnvart nemendum sem sýna óæskilega hegðun.[135]

Gerð hefur veið mæling á árangri SMT–skólafræni sem byggir á gögnum tveggja af átta grunnskólum Hafnarfjarðar sem komnir er lengst með SMT-skólafærnivinnuna. Skráði starfsfólk skólanna hegðunarfrávik á skráningarmiða og voru upplýsingarnar færðar inn í Mentor, skráningarkerfi skóla. Samkvæmt þessum mælingum gefur árangurinn af SMT-skólafærni góð fyrirheit þar sem mælingar gáfu það til kynna að á skólaárinu 1996/1997 hefði tilvísunum til sérfræðiþjónustu á fræðsluviði Hafnarfjarðar í þessum skólum fækkað.[136]

Þjónustuver

Hér er um að ræða yfirgripsmikla nýsköpunarhugmynd sem innleidd var þvert á svið og stofnanir Hafnarfjarðarbæjar. Sameinaðir voru sex afgreiðslustaðir innan bæjarkerfisins ásamt upplýsingamiðstöð ferðamanna. Var Þjónustuverið formlega opnað á jarðhæð Ráðhúss Hafnarfjarðar þann 1. september 2003.

Mikil vinna lá að baki nýsköpunarverkefninu. Myndaður var verkefnahópur um þjónustuverið og vann hann í þrjá mánuði m.a. að stöðugreiningu á afgreiðslum bæjarins og í kjölfarið ákvörðun tekin um það hvaða verkefni yrðu flutt í Þjónustuverið. Til þess að tryggja góða samvinnu innan stjórnsýslunnar voru gerðir voru sérstakir þjónustusamningar við öll svið bæjarins þar sem rakin eru verkefni þau sem þjónustuverið sinnir fyrir hvert svið þar sem ábyrgð og skyldur hvors aðila voru tiltekin með skýrum hætti. Enn fremur voru mynduð þjónustuteymi sem mynduð eru af þjónustustjóra, tengiliði þjónustuvers og tengiliði sviðs til þess að trygga gagnkvæmt og virkt samstarf. Hlutverk Þjónustuversins var afgreiðsla og símsvörun, almenn

135 Margrét Sigmarsdóttir. *PMT foreldrafærni. Staða verkefnisins*, bls. 7-8 og *SMT-skólafærni* (2009). Heimasíða Hafnarfjarðarbæjar.

136 Anna Björnsdóttir og Margrét Sigmarsdóttir. „PMTO-aðferðin. Áhrif forvarna og meðferðar við hegðunarerfiðleikum leik- og grunnskólabarna í Hafnarfirði," bls. 17-22.

upplýsingagjöf og svörun fyrirspurna, móttaka umsókna, skráning erinda og eftirfylgni, fasteignaálagning, íbúaskráning, móttaka, dreifing og útsending pósts í innan stofnanna og að sinna upplýsingagjöf fyrir ferðamenn.[137] Markmið var að veita þessu þjónustu þar sem meðvitað væri unnið út frá eftirfarandi þáttum:[138]

- Góð ásýnd og aðkoma
- Viðmót og framkoma
- Þekking
- Hraði
- Áreiðanleiki

Þjónustuverið virðist hafa fest sig í sessi, hjá stofnunum bæjarins, starfsmönnum sem og íbúum bæjarins. Sveitafélög hafa leitað til Hafnarfjarðarbæjar og fengið kynningu á starfsemi Þjónustuversins, má þar t.d. nefna Reykjavíkurborg, sveitafélagið Árborg og Akureyrarbæ.[139]

3.2 Aðferðafræði viðtala

Ein og fram hefur komið var lagt upp með það afmarkaða viðfangsefni að skoða og greina fjögur nýsköpunarverkefni sem innleidd hafa verið hjá Hafnarfjarðarbæ og kynnt voru til sögunnar hér að framan. Er hér um eigindlega rannsókn að ræða þar sem greining og niðurstaða viðtala er einkum borin saman við rannsóknir og kenningar fræðimanna um nýsköpun en einnig ákvörðunartöku, stjórnun og stjórnsýslu.

Í fræðilegum hluta ritgerðarinnar var fjallað um nýsköpunarhugmyndir allt frá uppsprettu hugmyndar og þangað til hugmynd er orðin að veruleika. Var í umfjölluninni horft til grundvallar rannsóknarspurninga verkefnisins. Við greiningu nýsköpunarhugmyndanna

137 *Greinargerð um Þróunarverkefni Hafnarfjarðarbæjar* bls. 4 og Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Þróunarverkefni.*

138 Jón Halldór Jónsson. „Margvíslegur ávinningur af Þjónustuveri," bls. 14-16.

139 *Greinargerð um Þróunarverkefni Hafnarfjarðarbæjar* bls. 4 og Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Þróunarverkefni.*

fjögurra hér í rannsóknarhluta ritgerðarinnar verður sami háttur hafður á og leitast við að greina hafnfirsku verkefnin fjögur út frá grundvallarspurningum ritgerðarinnar sem eru:

- Hvaðan spretta nýsköpunarhugmyndir?
- Hver á frumkvæði að nýsköpun?
- Hvernig verða nýsköpunarhugmyndir að verkefni?
- Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að veruleika?

Að baki nýsköpunarverkefnunum fjórum liggja margvíslegar breytur. Var viðtalsformið valið fyrir rannsóknina til þess að nálgast beint svör við ákveðnum spurningum sem fram voru settar í viðtalsgrunni en ekki síður til þess að hægt væri að afla viðbótar upplýsinga með opnari hætti sem einmitt er einn helsti kostur rannsóknarformsins. Var í viðtölum reynt að skapa umræðu og fá svör hjá viðmælendum með hliðsjón af áðurnefndum fjórum rannsóknarspurningum. Við gerð viðtalsgrunns var stuðst við flokkun og bakgrunnsbreytur rannsóknar Richard M. Walker (2006) sem greindi tegundir nýsköpunar og innleiðingu nýsköpunarhugmynda hjá breskum sveitarfélögum. Einnig var stuðst við umfjöllun þeirra Andrzej A. Huczynski og David Buchanan sem fram kemur í bók þeirra „Organizational Behaviour“.

Allir áttu viðmælendur sem valdir voru til viðtals það sameiginlegt að hafa mikla og víðtæka reynslu af stjórnsýslu bæjarfélagsins og sínum málaflokki. Þeir komu úr hópi sérfræðinga, úr lagi millistjórnenda og efsta lagi stjórnenda. Um var að ræða níu viðmælendur sem allir höfðu tekið á sinn hátt virkan þátt í nýsköpunarverkefnunum. Í þremur nýsköpunarverkefnum var viðtal tekið við tvo viðmælendur en í verkefninu um Þjónustuver komu hins vegar fram upplýsingar í viðtali sem leiddu til þess að nauðsynlegt var að ræða við einn viðmælanda til viðbótar.

Í öllum tilfellum var viðmælendum heitið persónubundum trúnaði þar sem leitast var við að fá fram persónulegar skoðunanir viðmælanda með hliðsjón af þeim spurningum sem fram voru lagðar og þeirri umræðu sem farm fór. Viðtölin tóku misjafnan tíma, þau styttri

tóku eina og hálfa klukkustund en lengstu viðtölin tóku hátt í tvær klukkustundir. Voru viðtölin fremur opin og var beitt viðtalsaðferð í anda blaðamennsku. Annars vegar var unnið með hliðsjón af spurningalista eða viðtalsramma sem aðgengilegur er í viðauka ritgerðarinnar. Hins vegar fengu viðmælendur tækifæri til þess að tjá sig með frjálsari hætti. Voru viðmælendur mjög fúsir til slíkrar umræðu sem oft leiddi til athyglisverðra og nýrra sjónarhorna. Öll viðtölin voru rituð upp jafn óðum en í sjö viðtölum var viðtalið jafnframt afritað á segulband. Í nokkrum tilfellum var aftur haft samband við viðmælendur og leitað frekari útskýringa.

Þegar fyrst var haft samband við viðmælendur og leitað eftir viðtali voru þeir upplýstir um rannsóknarspurningar og markmið ritgerðarinnar auk þess sem minnst var á þær upplýsingar sem aðgengilegar væru um nýsköpunarhugmyndirnar í gagnabanka á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga. Við upphafs hvers viðtals var farið yfir rannsóknarspurningar og grundavallar skilgreining á nýsköpun kynnt til sögunnar. Þá var útskýrt almennt hvað fælist í hugmyndinni um uppsprettu hugmynda auk þess sem minnst var á þær upplýsingar sem gefnar voru um nýsköpunarhugmyndina á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga eða aðgengilegar væru annarsstaðar. Þá var umræðunni með aðstoð viðtalsramma beint að uppsprettu nýsköpunarhugmynda, að frumkvæði nýsköpunar og að því hvernig nýsköpunarhugmyndin varð að verkefni og loks að veruleika. Enn fremur var nýsköpunarhugmyndirnar ræddar með hliðsjón af ákvörðunartöku og stjórnun og í lokin var umræðunni beint að þeim helstu hindrunum sem viðmælendur töldu að orðið hefðu á vegi nýsköpunarhugmyndarinnar.

4. Niðurstaða viðtala

Með hliðsjón af megin rannsóknarspurningum verður í kaflanum farið yfir niðurstöðu þeirra níu viðtala sem tekin voru. Verður umræðan sett í fræðilegt samhengi við skrif fræðimanna sem fjallað hefur verið um hér að framan í fræðilegum hluta ritgerðarinnar. Hjá þeim níu viðmælendum sem þátt tóku kom skýrt fram að nýsköpunarferli er flókið ferli. En ekki verður annað séð en nýsköpunarverkefnin fjögur sem hér hafa verið valin til rannsóknar falli vel að almennum skilgreiningum um nýsköpunarverkefni. Með nýsköpun í opinberum rekstri er yfirleitt átt við þær breytingar sem eiga sér stað í kjölfar nýrra vinnuaðferða, starfsaðferða, rekstrar og skipulags. Nýráðningar sem hafa það að markmiði að afla nýrrar þekkingar sem leiðir til nýrra verkefna eða aðferða teljast líka til nýsköpunar.[140] Á það hefur hins vegar verið bent af fræðimönnum að nýsköpunarhugmynd verður ekki að nýsköpun fyrr en búið er að hrinda hugmyndinni í framkvæmd.[141]

Viðtölin leiddu það meðal annars í ljós að nýsköpunarverkefnin SMT skólafærni og Reiknilíkanið eiga það sameiginlegt að falla undir skilgreininguna um endursköpun (Re-inventions). Rætur hugmyndar SMT skólafærni liggja í Bandaríkjunum og Noregi. Hugmyndina var hins vegar ekki hægt að innleiða í íslenskt skólasamfélag án talsverðar endursköpunar og talsverðar aðlögunar. Í hugmyndinni Reiknilíkan fyrir leikskóla er hins vegar stuðst við vel þekktan Exel töflureikni sem ákveðið var að nýta og aðlaga að þörfum Skólaskrifstofu Hafnarfjarðar og leikskólum bæjarins. Nýsköpunarhugmyndirnar Þjónustuver og Starfsþróun eiga það hins vegar sameiginlegt að vera yfirgripsmiklar og ganga þvert á skipulagsmörk og ná til allra stofnanna bæjarfélagsins.

Verður nú umræðunni beint nánar að niðurstöðu viðtala en í viðtölunum var reynt að grafast fyrir um uppsprettu nýsköpunarhugmyndanna fjögurra, hvaðan frumkvæðið kom,

140 Elvar Örn Arason (2007). *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 8, 9 og 18.

141 Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 313.

hvernig nýsköpunarhugmyndirnar urðu að verkefni og hvers vegna nýsköpunarhugmyndirnar urðu loks að veruleika.

4.1 Hvaðan spratt nýsköpunarhugmyndin?

Margar uppsprettur geta verið fyrir nýsköpunarhugmynd, það geta t.d. verið lagalegar ástæður, þjónustu- og rekstrarlegar ástæður. Uppspretta nýsköpunar í opinbera geiranum getur líka falist í lærdómsferli, bæði formlegu og óformlegu. Mikilvægt þykir að stofnanir byggi upp traust tengslanet, bæði innan skipulagsheilda og utan stofnana. Þá skiptir miklu fyrir stjórnun stofnanna að fyrir hendi sé jákvæð pólitísk sýn á nýsköpun.[142] Verður nú reynt að varpa ljósi á uppsprettu hafnfirsku nýsköpunarverkefnanna.

4.1.1 Starfsþróun

Hjá Hafnarfjarðarbæ blasti við sá grundvallarvandi í endurmenntunarmálum starfsmanna að þó svo að endurmenntun nýttist starfsmanninum þá var ekki öruggt að það sama gilti um starfsemina sem stóð straum af kostnaðnum. Var þetta mikilvæg uppspretta fyrir nýsköpunarverkefnið Starfsþróun, viðmælandi sagði:

> Kannski spratt þetta að hluta til af muninum á þessum tveimur hugtökum, annars vegar símenntun og endurmenntun og þetta tengdist því líka að ákvæði í kjarasamningum voru að breytast. Áður var það eiginlega alveg sama hvaða námskeið þú tókst þér fyrir hendur þú fékkst það alltaf metið.

Fram kom í viðtali að áður en hafist var handa við nýsköpunarverkefnið Starfsþróun þá voru starfsmenn að sækja margvísleg námskeið og þá stóðu bæjaryfirvöld frammi fyrir þeirri lykilspurningu hvort námskeiðið nýttist. Sagði viðmælandi: „Þá rakst maður á þann

142 Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 315 og 322.

grundvallarvanda að þó námskeiðið nýtist starfsmanninum þarf það ekki endilega að nýtast starfseminni.“ Þessar vangaveltur voru mikilvæg uppspretta að nýsköpunarhugmyndinni.

En það voru fleiri uppsprettur sem ýttu sterklega undir þetta hafnfirska nýsköpunarverkefni. Fram kom í viðtali að sérstakt fyrirkomulag símenntunar hjá kennurum ýtti undir starfsþróunarverkefnið en fram kom hjá viðmælanda að:

> Kennararnir eru svolítil kveikja að þessu öllu saman ... þú gast fengið launaflokkahækkun í þessu statíska kerfi með því að sækja þér einhverja viðbótar menntun. ... Síðan kemur aftur þessi spurning, hvaða tilgangi á símenntunin sem vinnuveitandinn stendur undir og kostar, hvaða tilgangi á hún að þjóna?

Fram kom í viðtölum að kjarasamningar sem í raun eru ígildi laga væru fremur sterk uppspretta fyrir nýsköpunarhugmyndina Starfsþróun, er eftirfarandi haft eftir viðmælanda: „Kjarasamningsákvæði í samningum STH [Starfsmannafélags Hafnarfjarðar] við bæinn veldur því að bæjaryfirvöld ákveða að ráða símenntunarfulltrúa til að stýra og innleiða áætlunina.“ Þá kom fram í viðtali að nýsköpunarhugmyndin átti sér líka erlenda uppsprettu einkum frá Den Kommunale Højskole í Danmörku.

4.1.2 Reiknilíkan fyrir leikskóla

Nýsköpunarverkefnið Reiknilíkan fyrir leikskóla virðist vera sprottið úr innviðum starfseminnar. Viðmælandi sagði að nánar tiltekið þá má rekja hugmyndina til daglegra starfa sérfræðings og millistjórnanda við að fást við töluleg gögn frá leikskólanum og glíma við misræmi í vinnuskjölum þeirra. Til þess að bregðast við þessu misræmi nýtir frumkvöðullinn sér þá sýn og bakgrunnsþekkingu sem hann hafði öðlast áður í einkageiranum og reynir að „búa til vinnuaðferð eða verkfæri til að auðvelda vinnuna og skapa samræmd vinnubrögð þannig að niðurstöður verði í samræmi við forsendur.“

Í viðtali kom fram það athyglisverða sjónarhorn viðmælanda að hugmyndin um Reiknilíkanið hafi ekki strax verið „meðvitað sem nýsköpunarverkefni.“ Að sögn

viðmælanda var uppspretta Reiknilíkansins bæði tæknilegs eðlis og hélst í hendur við aðferðafræði við fjárhagsáætlunargerð. En má ekki síður rekja til gildandi laga og reglugerðarumhverfis um úthlutun sveitarfélagsins á fjármagni til leikskóla, haft var eftir viðmælanda:

> Samkvæmt lagabókstafnum þá þurftum við að hafa ákveðinn starfsmannafjölda, ákveðin barngildi til starfa. Við vorum ekki að setja fleiri börn inn á leikskólann nema tryggja að það héldist. ... [Það var einnig] knýjandi þörf til að samhæfa, að gefa rétt til skólanna út frá ákveðnum forsendum, út frá lögum um leikskóla og reglugerðum um leikskóla.[143]

4.1.3 SMT skólafærni

Nýsköpunarverkefnið SMT-skólafærni kemur til vegna brýnna þarfa innan skólakerfisins og mikils fjölda tilvísanna til sérfræðiþjónustu vegna hegðunarvanda, þó sagði viðmælandi að ekki væri rétt að taka svo sterkt til orða að tala um viðbrögð við krísu.

Viðmælandi sagði að rannsóknir sýndu að kennarar hefðu ekki tekið rétt á hegðunarvandmálum, hvatinn fyrir PMT verkefnið í heild sinni og SMT sem anga af því væri tilkominn vegna þess að „stór hluti þeirra tilvísanna sem voru til sérfræðiþjónustu þær voru vegna hegðunarvanda og það var ekki nokkur strúktúr á þessu máli. Þessi málaflokkur var alltof stór. Þannig að það er hvatinn.“

Fram kom í viðtali að í gildi hefðu verið lög um sérfræðiþjónustu en þar var ekki kveðið neitt á um aðferðir, sagði viðmælandi en bætti við „auðvitað gilda lög um sérfræðiþjónustu en þú þyrftir að sjálfsögðu ekki að gera neitt svona. En við veljum að gera þetta.“[144]

Í viðtölum kom sterklega fram að ein mikilvægasta uppspretta SMT-skólafærni var sótt til útlanda. Í kjölfarið að leit forsvarsmanna og sérfræðinga skólaskrifstofunnar að aðferð

[143] Hér er viðmælandi einkum að vísa til laga um leikskóla nr. 90/2008 og reglugerðar um leikskóla nr. 225/1995 sem síðan var felld úr gildi með reglugerð um leikskóla nr. 655/2009. Sú reglugerð mun væntanlega hafa í för með sér nýja útgáfu af Reiknilíkaninu.

[144] Sérfræðiþjónustan starfar eftir reglugerð menntamálaráðuneytisins reglugerð nr. 386/1996 og síðari breytingum við hana sjá reglugerð nr. 905/2003.

sem byggði á rannsóknum. Farið var í kynnisferð til Noregs, en um upphaf PMT og SMT sagði viðmælandi:

> Þetta er eitt af því sem við erum að kynna okkur þar, þetta er það sem við raunverulega tökum með okkur heim. Við tökum þetta frá Noregi þó svo að þetta sé amerískt, því það er verið að innleiða þetta þar, búið að vera þar í nokkur ár. ... PMT byrjar sem sagt hérna við förum af stað með það svo þróast það út í þetta, SMT.

Eins og fram hefur komið þá er SMT eins konar afsprengi PMT en í Noregi sáu fulltrúar hafnfirskra skólayfirvalda að PMT hafði fjölþætta eiginleika, eins og viðmælandi benti á, var bæði heppilegt „til meðferðar og til forvarna." Viðmælandi sagði: „Við vissum alltaf af SMT vinnunni sem möguleika, við vorum alltaf með það í kollinum ... og svo sáum við hvað Norðmenn höfðu í huga og það hafði líka áhrif á okkur."

4.1.4 Þjónustuver

Fram kom í viðtölum að ein sterkasta uppspretta nýsköpunarhugmyndarinnar um Þjónustuver var innan kerfisins sjálfs. Sagði viðmælandi að þar var verið að „draga saman krafta fólks" þannig að það væru ekki margar afgreiðslur. Þannig að íbúarnir þyrftu ekki lengur að vera „vegavilltir" í því að koma sínum erindum að og leita upplýsinga. Nýsköpunarhugmyndin um opnun þjónustuvers á sér líka fleiri uppsprettur. Fram kom hjá viðmælendum að hugmyndin hefði átt sér nokkra hliðstæðu í þjónustuverum banka og stærri stofnana en með hugmyndinni var eitt markmiðið að hagræða í rekstri og bæta nýtingu húsnæðis, viðmælandi sagði:

> Þetta var svona þróun almennt og almennur vilji til að einfalda þjónustu og hugtakið þjónustugátt spratt fram á þessum tíma, sömu hugmyndir lágu þarna að baki en það var líka verið að draga þarna saman krafta fólks þannig að það væru ekki margar afgreiðslur. Það segir sig náttúrulega sjálft að þar sem þú ert með einn eða tvo í afgreiðslu og það verða forföll þá þarftu alltaf að vera manna einn eða tvo pósta, marga pósta í staðinn fyrir að manna einn póst. Þá var hugsunin sem sagt sú að það væri hægt að jafna álag. Þetta átti að bæta þjónustu við íbúanna. Þetta átti að verða flaggskip þjónustu og þróunarsviðsins.

Sömuleiðis var verið að vinna samkvæmt skýrum stjórnsýslubreytingum um miðlægt fyrirkomulag sem lýsti sér með eftirfarandi hætti að mati viðmælanda:

> Þjónustu og þróunarráð átti að vera vakandi fyrir þróun og síbreytingu. Í þessu ráði komu upp umræður um að stjórnsýslan þyrfti að virka alla leið, sýnileg virkni út á við með skilvirkari afgreiðslu mála. Íbúarnir voru vegavilltir með að koma að erindum sínum inn og hvert þeir ættu að leita.

Athyglisvert er að megin uppspretta nýsköpunarverkefnanna fjögurra virðist fara vel saman við erlendar rannsóknarniðurstöður sem greint hefur verið frá hér framar í ritgerðinni. Sem benda ótvírætt í þá átt að ein gjöfulasta uppspretta nýsköpunarhugmynda sé að finna innan stofnanna sjálfra eða innan skipulagsheildar.

4.2 Hver á frumkvæði að nýsköpun?

Verður nú reynt að grafast fyrir um það hvaðan frumkvæðið að nýsköpuninni kemur. Kemur það frá stjórnmálamönnum sem hafa pólitískt umboð kjósenda til þess að leggja línurnar og setja fram stefnu. Eða kemur frumkvæðið frá embættismönnum sem ber að framfylgja og innleiða pólitíska stefnu oft í samstarfi við pólitískar nefndir. Ef til vill kemur frumkvæðið að nýsköpunarhugmyndum frekar frá almennum starfsmönnum, eða utanaðkomandi aðilum til dæmis notendum þjónustunnar? Í viðamiklum erlendum rannsóknum kom fram að þeir einstaklingar sem helst leggja af stað með nýsköpunarhugmynd koma ekki úr röðum stjórnmálamanna heldur er oftar um að ræða millistjórnendur og þá sem starfa í miklum tengslum við notendur þjónustunnar og kalla má framverði opinberrar þjónustu (front line staff).[145]

Inngrip stjórnmálamanna virðist hins vegar helst mega skýra með tilliti til pólitísks umboðs og valds þeirra samkvæmt því. Í erlendum rannsóknum hefur verið á það bent að tengsl íbúa sem nýta sér opinbera þjónustu við stjórnmálamenn geti verið talsvert mikil. Líklegt er að í slíku návígi vilji sveitarstjórnamenn frekar setja pólitísk fingraför á

145 Borins,Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 13.

nýsköpunarverkefni og tengja þau við pólitíska stefnu og framkvæmd verkefna í framhaldinu.[146]

Í fámennissamfélagi eins og Íslandi eru þessi samskipti íbúa og kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnun væntanlega líka fyrir hendi og þó Hafnarfjörður teljist til fjölmennari sveitarfélaga landsins þá er bærinn lítið samfélag á erlendan mælikvarða. Stjórnsýslulega séð má segja að starfsumhverfi í íslenskum sveitarfélögum sé á þá leið að það eru pólitískt kjörnir fulltrúar sem öðlast umboð kjósenda til þess að leggja línurnar og setja fram stefnu. Embættismönnum og starfsmönnum sveitarfélaga ber svo að framfylgja og innleiða stefnuna með hliðsjón af lögum og reglum og oft í samstarfi við pólitískar nefndir og stundum í beinu samstarfi við íbúanna. Hjá viðmælendum var reynt að grafast fyrir um það hvaðan eða frá hverjum frumkvæðið að hafnfirsku nýsköpunarverkefnunum kom. Það var til dæmis rætt hvort hugmyndin hafi komið frá pólitískt kjörnum fulltrúum, starfsmönnum bæjarins eða utanaðkomandi aðilum t.d. notendum þjónustunnar.

4.2.1 Starfsþróun

Nýsköpunarhugmyndin Starfsþróun fól í sér viðamiklar nýsköpunarhugmyndir um nýjar áherslur og stefnu í símenntunarmálum allra starfsmanna sveitarfélagsins. Ákvarðanataka af slíkri stærðargráðu er í eðli sínu pólitísk.

Viðmælendur voru á þeirri skoðun að frumkvæði nýsköpunarinnar kæmi að ofan (top-down) og sagði viðmælandi orðrétt: „Að ofan, vegna kjarasamninga og eindregins vilja yfirstjórnar bæjarins og þáverandi starfsmannastjóra.“ Telja má að frumkvæðið sé sprottið af samstarfi pólitískrar yfirstjórnar og faglegri ábyrgð embættismannsins á málaflokknum.

Sú skoðun kom líka fram í viðtali að starfsumhverfið hefði krafist ákveðinna breytinga og sagði viðmælandi að umhverfið hafi krafist þess „vegna þess að það voru ákveðin ákvæði

146 Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 315.

í kjarasamningi, það voru líka bara uppi kröfur um aukna og bætta þjónustu án kostnaðarauka, það var bara meðferðin á skattfénu.“

Fram kom í viðtali að sterk breyta hefði falist í þeirri hugsun „að starfsmaðurinn væri hluti af því að breyta skattfé í þjónustu“ og til þess að það væri hægt þá hefðu stofnanirnar þurft að skilgreina stöðu sína. Mikilvægur hluti af nýsköpunarhugmyndinni hefði falist í því að stofnanirnar urðu að meta hvernig þær voru að standa sig og hverju þyrfti að breyta, hvort starfsmennirnir gætu tekið þátt í breytingunni eða þyrftu þeir að læra eitthvað nýtt? Viðmælandi sagði að „þessi hugsun var algjör grundvallar breyting á því viðhorfi sem menn höfðu haft til símenntunar og endurmenntunar.“

4.2.2 Reiknilíkan fyrir leikskóla

Nýsköpunarhugmyndin Reiknilíkan verður til innan stofnunar og voru viðmælendur á einu máli um að grunnhugmyndin kæmi að neðan (bottom-up) frá frumkvöðli og sérfræðingi í stöðu millistjórnanda. Að sögn viðmælanda var frumkvöðulinn „mjög áhugasamur hvað þetta varðar, ef hans hefði ekki notið við þá er ég ekki viss um það að þetta hafi náð svona langt.“ Fram kom í viðtali að frumkvöðlinum hafi tekist að koma ýmsum faglegum hugmyndum í farveg innan Reiknilíkansins og sagði viðmælandi, „við kannski vorum bara að tala okkar í milli en hann greindi það og greindi út frá stærðfræðiformúlum.“

Í nýsköpunarhugmyndinni sameinast tvennskonar þekking hin uppeldisfræðilega og viðskiptalega. Lýsti viðmælandi þessum samruna með eftirfarandi hætti: „Þarna kemur sko viðskiptahugvitið, inn í skólasamfélagið og hvernig þessi tvö öfl í rauninni geta unnið saman, hvernig við getum nýtt þekkingu hvors annars, hin þverfaglega þekking, og gert eitt nýtt, þarna mótum við sameiginlega sýn.“

4.2.3 SMT skólafærni

Viðmælendur voru á þeirri skoðun að frumkvæðið að SMT nýsköpunarverkefninu kæmi að neðan, lýsti viðmælandi nýsköpuninni með þessum orðum:

> Þetta er bottom-up kerfi við höfum allavega alltaf talað um það þannig, vegna þess að það eru skólarnir sjálfir sem ýta á okkur. Beinlínis af því að við erum með PMT hérna. Þeir ýta á og segja að þeir vilji fá þetta [SMT] inn til sín, þannig að hvatinn kemur frá þeim.

Fram kom í viðtölum að skólaumhverfið vildi breytingar og leitaði lausna. Sagði viðmælandi að skólarnir, vildu fá „lausn, í framhaldinu er grunnskólum boðið til samstarfs, fyrst Víðistaðaskóla og síðar Lækjarskóla." Skólaumhverfið leitaði til þess sem það þekkti og sagði viðmælandi að skólarnir hefðu verið farnir þekkja til PMT vegna einstaklingsmálanna og „þeim fannst þetta bara vera PMT í skólanum hjá sér. Þannig að þetta er miklu samtengdara PMT en þetta hefur nokkur tíman verið gert áður í rauninni."

Viðmælendur voru á einu máli um það að frumkvæðið að íslensku útfærslunni á SMT væri komið frá millistjórnanda og verkefnisstjóra PMT verkefnisins og sagði viðmælandi: „Þetta er eins og nýsköpunarverkefni verða til, það er samstarf stjórnunarlegar forustu og svo eru einhverjir millistjórnendur sem vinna að einhverri sýn."

4.2.4 Þjónustuver

Nýsköpunarhugmyndin um stofnun Þjónustuvers er umfangsmikið verkefni sem í raun tók til allra sviða og stjórnsýslueininga bæjarfélagsins og kemur ákvörðunin að mati viðmælanda að ofan (top-down). Viðmælandi sagði orðrétt: „Þessi hugmynd sprettur algjörlega upp úr skýrum grunni í beinu framhaldi af viðamiklum stjórnsýslubreytingum. Sem voru framkvæmdar hérna strax í upphafi kjörtímabils 2002. Í viðtali kom fram að í Þjónustu- og þróunarráði hafi komið upp umræður um það að ef stjórnsýslubreytingarnar og stjórnsýslukerfið ætti að virka alla leið, „þá yrði það að virka ekki bara gagnvart innri stjórnsýslu, pólitíkinni og embættiskerfinu heldur yrði það að vera sýnileg virkni út á við gagnvart íbúum."

Í viðtölum kom fram að hin pólitísku áhrif virðist vera ein af lykilbreytum í ákvörðunartökunni og sagði viðmælandi:

> Pólitísk ákvörðun, en hugmyndin kemur frá fyrrverandi sviðsstjóra ..... ákvörðunin er hins vegar tekin á toppnum af bæjarstjóra. Hefði annars varla orðið að veruleika vegna hugsanlegra andstöðu starfsmanna við breytingar. Við ákvörðunartökuna þurfti að sannfæra stjórnendur , enginn vill snúa við dag. Það var bæjarstóri sem lagði línurnar.

Hins vegar má draga þá ályktun með hliðsjón af sjónarmiðum allra viðmælanda að frumkvæðið af nýsköpunarhugmyndinni um Þjónustuver sé einskonar sambland af pólitískri ákvörðunartöku um viðamiklar stjórnsýslubreytingar hjá Hafnarfjarðarbæ sem svo gerjast frekar í þáverandi Þjónustu- og þróunarráði. Þar koma að borðinu embættismenn í efra lagi stjórnsýslunnar og pólitískir fulltrúar.

4.3 Hvernig verða nýsköpunarhugmyndir að verkefni?

Umfjölluninni verður nú beint að þeim atriðum eða úrlausnarefnum sem helst leiða til þess að nýsköpunarhugmynd innan stofnana verður að verkefni. Í grein Borins Sandford, sem áður hefur verið vitnað til sýna viðamiklar erlendar rannsóknir að þættir eins og pólitísk áhrif, nýr leiðtogi, krísa, innanhús vandamál og tækifæri einkum tæknileg eðlis ráði miklu um það hvort nýsköpunarhugmynd verði að nýsköpunarverkefni.[147]Aðrir fræðimenn benda til viðbótar á þætti eins og lausnarmiðaða nálgun, útbreiðslu stefnu, hagræðingu, fjölgun stöðugilda og jákvæða opinbera umfjöllun.[148]

147 Tafla 5 byggir á Borins, Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 15.

148 Þetta má t.d sjá á skrifum, Jæger,Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*,bls. 3-4 , IDeA Knowledge (2005*). Innovations in puplic services. Literature rewiev*, bls. 29-32 og Elvar Örn Arason. *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 19-22.

Í viðtölunum var reynt leita að og skýra þá þætti sem helst leiddu til þess að nýsköpunarhugmyndirnar fjórar urðu að verkefni. Verður umfjölluninni beint að niðurstöðu viðtala en til hliðsjónar verða hafðar þær nýsköpunarrannsóknir sem áður hefur verið fjallað um fræðilega.

4.3.1 Starfsþróun

Þegar rýnt er í nýsköpunarhugmyndina Starfsþróun út frá því sem fram kom í viðtölum, þá kemur í ljós að í hugmyndinni felast mikilvægir þættir og breytur sem rannsóknir sýna að hafi ráðandi áhrif á það hvort nýsköpunarhugmynd verður að verkefni. Greina má pólitísk áhrif, til staðar var eindreginn „vilji yfirstjórnar bæjarins“ og undirliggjandi innanhús vandamál í sí- og endurmenntun bæjarfélagsins. Þau vandamál sem lýstu sér í talsverðu skipulagsleysi sem viðmælandi orðaði með eftirfarandi hætti:

> Fjármagnið var ekki stefnustýrt, starfmenn ekki hvattir til að nýta sér sjóði stéttarfélaga, sumir fengu enga símenntun og stofnanir með handahófskennt fjármagn til símenntunar og engin miðlæg yfirsýn yfir símenntun starfsmanna og það fjármagn sem varið var í símenntun.

Fram kom í viðtölum að í nýsköpunarhugmyndinni fólst sá eindregni faglegi og pólitíski vilji að gera grundvallarbreytingar á sí- og endurmenntun starfsmanna Hafnarfjarðarbæjar sem viðmælandi lýsti með eftirfarandi orðum.

> Það og koma þessu kerfi á ... það átti að ná til allra. Ekki bara til þeirra sem nenntu að fara á námskeið. Kultúrinn var þannig að það voru kannski tveir eða þrír á stofnun sem voru bara aldrei við, voru alltaf á námskeiði svo voru aðrir sem fóru kannski aldrei á námskeið. Svo voru sumir sem bara stóð ekki til boða að fara á námskeið. Í rauninni var þetta hugsað þannig að enginn starfsmaður átti að vera ósnertur. ... Þetta átti að ná til miklu fleiri, það var bara hugsunin sú að það átti enginn starfsmaður að sleppa við það að vera áreittur kannski misjafnlega mikið, minna á þessu ári, meira á næsta ári.

Einn lykilþátturinn í því að hugmyndin varð að verkefni snéri að því markmiði sem að mati viðmælanda fólst í að ná heildaryfirsýn „yfir skipulag og framkvæmd símenntunar, tímamagn, fjármagn, skiptingu fjármagns milli stofnanna og tegund símenntunar með öðrum orðum, stefnumiðuð stjórnun í símenntun starfsmanna og mannauðsstefnu bæjarins.“

Þá kom fram hjá viðmælendum sú afstaða að umhverfið hefði líka kallað eftir þessu nýsköpunarverkefni. Þörf hefði verið fyrir aukna menntun innan bæjarkerfisins og sagði viðmælandi: „Vinnuumhverfið krafðist aukinnar menntunar, verið var að breyta embættismannakerfi í þjónustumiðað kerfi fyrir íbúanna, fyrirmyndarþjónusta var stefnan."

Með nýsköpunarhugmyndinni urðu til tæknileg úrlausnarefni og sögðu viðmælendur að búið hefði verið til „utanumhaldskerfi" og var KPMG fengið til að setja hugmyndina upp í tölvukerfið Menntaskrá. Kom fram í viðtali að notkun kerfisins hefði falið í sér „breytta tæknilega notkun." Lagt var upp með að vinna eins og viðmælandi orðaði það „að lausnarmiðaðri nálgun" út frá þeirri stefnu sem „átti að enda með því að þetta væri kerfi sem náði til allra stofnanna bæjarins. Það átti enginn munur að vera á grunnskólum, leikskólum, félagsþjónustunni eða byggðasafninu."

Þegar ákveðið er að leggja af stað í þá vinnu að breyta nýsköpunarhugmyndinni í verkefni sögðu viðmælendur að ráðning sérstaks starfsmanns, símenntunarfulltrúa hafi verið ákveðinn vendipunktur. Fram kom í viðtali að starfsmaðurinn hafi fengið það hlutverk að innleiða verkefnið „en stjórnendur taka svo við og svo matskerfið einu sinni á ári, þannig að hugmyndin varð allt af því sjálfbær."

Í viðtali komu fram athyglisverð sjónarmið um snertifleti nýsköpunarhugmyndarinnar við nýskipan í opinberum rekstri „New Public Management" (NPM). Sagði viðmælandi að þáverandi framkvæmdarstjóri stjórnsýslu og fjármálasviðs hefði komið úr ríkisgeiranum og þar í stjórnsýslunni hefðu menn verið byrjaðir að vinna samkvæmt þessu og var hann þess vegna mjög hlynntur verkefninu um Starfsþróun. „Þetta var umræða sem var líka mikil á Norðurlöndunum, hét áður innri samningar síðar árangursstjórnunarsamningar" sagði viðmælandi. En á þessum tímabili var þetta miklu meira áberandi hjá ríkinu því „á þessum tíma var ekki litið á sveitarfélögin sem þjónustuapparöt."

Þá koma fram í viðtali að verkefnisstjórinn sem fékk það hlutverk að innleiða Starfþróun hefði fyrst leitað fanga innan opinbera geirans en fann ekki neitt þar „og reyndi því að taka aðferðir markaðarins og aðlaga þær að opinberum rekstri og þörfum sveitarfélagsins“ og er þetta dæmi um annan snertiflöt við aðferðafræði NPM.

4.3.2 Reiknilíkan fyrir leikskóla

Þegar nýsköpunarhugmyndin er skoðuð með hliðsjón af niðurstöðu viðtala kemur í ljós að hugmyndin felur í sér nokkra mikilvæga þætti og breytur sem rannsóknir sýna að hafa ráðandi áhrif á það hvort nýsköpunarhugmynd verður að verkefni. Kom fram í viðtölum að til staðar var bæði innanhús vandamál varðandi vinnu við áætlunargerð og við að gæta jafnræðis við úthlutun fjármagns til leikskóla. Viðmælendur sögðu að einkum hefði verið að ræða tæknilegt úrlausnarefni eða vandamál. Sagði viðmælandi að koma hefði þurft í veg fyrir „útreikningsskekkjur og minnka handavinnuna sem hver og einn var að fást við. Að auki minnkaði þetta vinnuna við úrvinnslu og afstemmingu auk þess sem áætlanagerðin sem byggðist á þessu var nú byggð á gegnsærri og öruggari gögnum.“ En auk þess snéri vandamálið að því að reyna að ná jafnræði milli leikskólanna með hliðsjón af mismunandi aðstæðum á hverjum stað og koma eftirfarandi sjónarmið fram í viðtali:

> Þetta snýst um yfirsýn og jafnræði með öllum stofnunum sveitarfélagsins og hér erum við með 15 leikskóla, það þarf að gefa öllum jafnt út frá þessum forsendum. ... Vegna þess að það er mismunandi fjöldi barna, það er mismunandi menntunarstuðullinn, það er mismunandi hvað það eru mörg sérkennslubörn og hvers konar sérkennslubörn og það eru margar, margar deildir. ... Þetta er brilljant tæki.

Að sögn viðmælanda þá hafði áður miklum tíma verið varið í átök um forsendur vegna gegnsæi en með Reiknilíkaninu var reynt að tryggja það að „allir fá fjármagn í samræmi við rétta, stærð.“

Þá fólust í nýsköpunarhugmyndinni mikil tækifæri til lausnarmiðaðrar tæknilegrar nálgunar en um tæknilegu þróunina sagði viðmælandi:

> Það hafa komið út átta útgáfur og eru leikskólastjórarnir kallaðir til samstarfs til þess að vinna þessa grunnhugmynd, þá var það bara fjögurra síðna blað. En nú er þetta orðinn heill doðrantur en mikill tímasparnaður af því að þetta var heljarinnar mál að reikna þetta allt út hérna áður.

Að sögn viðmælanda þá hafði Reiknilíkanið möguleika til þróunar og það var gert „vegna þess að verið var að þétta líkanið og ná til fleiri þátta að kröfu Skólaskrifstofunnar og leikskólafulltrúanna sem sáu möguleikanna og voru vitandi um þarfirnar.“ Fram kom í viðtali að hugmyndin hefði líka náð ákveðinni fótfestu með lærdómsferli. Sem mætti rekja til þess að „leikskólastjórar hafa enga þekkingu í rekstri, í þeirra menntun er ekkert til sem heitir rekstur, þeir eru bara faglegir stjórnendur en þegar þeir gerast leikskólastjórar þá eru þeir orðnir rekstrarlegir stjórnendur líka. ... En þetta [Reiknilíkanið] varð til þess að það skapaðist svona lærdómferli, þar sem allir voru að læra saman og leikskólastjórar gátu deilt með sér reynslu og þekkingu.“

Fljótlega var lagt upp með að tæknilegt notagildi Reiknilíkansins næði út fyrir ramma leikskólans. Sagði viðmælandi að „reynt var að hafa framsetningu og notagildi í lagi og tryggja að hægt væri að nota upplýsingarnar annarsstaðar“ til dæmis vegna upplýsingagjafar og samanburð fyrir bæjaryfirvöld við fjárhagsáætlanagerð.“ Þá benti viðmælandi á þá tæknilegu möguleika Reiknilíkansins að gögn væri hægt að senda á „launadeild sem hefur gögnin sem grundvöll við gerð og afstemmingu launaáætlunar.“ Þá getur fjármálaskrifstofa „dregið út úr kerfinu tekjuáætlun leikskóla og aðrar breytur.

Nýsköpunarhugmyndin Reiknilíkan fyrir leikskóla spurðist út til sveitarfélaga á stór-höfuðborgarsvæðinu sem síðar tóku það í notkun. Skýrðu viðmælendur frá fundum með leikskólafulltrúum annarra sveitarfélaga en þar hefði verið frekar um að ræða upplýsingagjöf en gagnvirkt þróunarsamstarf. Sagði viðmælandi: „Leikskólastéttin er sérstök stétt. Við erum ekki mjög mikið fyrir það að halda hlutum fyrir okkur. Við erum svolítið mikið í að deila með öðrum. Við teljum það ávinning, ef að við deilum þá græðum við þó síðar verði, við erum að leggja inn í bankann og við munum ávaxta það síðar og fá það til baka.“

4.3.3 SMT skólafærni

Þegar rýnt er í nýsköpunarhugmyndina með hliðsjón af niðurstöðu viðtala kemur í ljós að nýsköpunarhugmyndin felur í sér mikilvæga þætti og breytur sem rannsóknir sýna að hafa ráðandi áhrif á það hvort nýsköpunarhugmynd verði að verkefni. Ákveðið var að bregðast við ákveðnu vandamáli innan hafnfirska skólakerfisins sem bæði er hvatinn að hugmyndinni og leiðandi þáttur í því að nýsköpunarhugmyndin verður að verkefni. Viðmælandi lýsti vandamálinu þannig að „stór hluti þeirra tilvísanna sem voru til sérfræðiþjónustu þær voru vegna hegðunarvanda og það var ekki nokkur strúktúr á þessu máli. Þessi málaflokkur var alltof stór.“

Hluti af nýsköpuninni er jafnframt tæknilegs eðlis en notkun íslenska upplýsingakerfisins Mentor var að mati viðmælanda hluti af íslensku aðlöguninni. „Já Mentor kerfið var nýtt“ en það var til þess að einfalda málið þannig að ekki séu mörg kerfi í notkun á Íslandi. SMT aðferðin er upprunnin í Bandaríkjunum og til þess að nýsköpunarverkefnið gæti gengið upp í íslensku skólasamfélagi þurfti talsverða lausnarmiðaða nálgun sem viðmælandi sagði að byggð var „upp í gegnum skólakerfið. Bæði forvarnir og meðferð það er hafnfirska áherslan, bæði SMT og foreldranámsleiðin og allt fagfólkið úr kerfinu sem þetta nýtist fyrir.“

Fram kom í viðtölum að með nýsköpunarverkefninu hafi verið stefnt að ákveðinni skipulagslegri hagræðingu og sagði viðmælandi: „Við erum raunverulega að færa þekkinguna út í kerfið, draga úr notkun á sérfræðiþjónustu.“ Hagræðingin virðist einnig hafa verið hluti af heildarstefnu og vali hafnfirskra skólayfirvalda sem viðmælandi útskýrði með eftirfarandi hætti:

> Þannig að þarna sækjum við þjónustu sem rannsóknir sýna að virkar og við erum sem sagt að koma henni á hér, allstaðar. Því það var verið raunverulega að velja eina aðferð fyrir alla skólana og þá náttúrlega þurfti að finna einhverja leið sem menn töldu að virkaði.

Önnur mikilvæg ástæða þess að nýsköpunarhugmyndin verður að verkefni er líklega sú ákvörðun að koma á einni aðferð allstaðar í skólum Hafnarfjarðarbæjar. Fyrir var PMT kerfið en eins og viðmælandi sagði þá „kom ekkert voðalega margt til greina því það eru

ekkert mörg systur prógrömm sem PMT á. Þá meina ég það þurfa að falla saman kenningar fræðilega séð og það þarf að byggja á hugmyndafræði, hliðstæðri hugmyndafræði.“ Þá benti viðmælandi á að eitt kerfi auðveldaði líka allt utanumhald og yfirsýn auk þess sem „fólk er að flytjast hér á milli hverfa og þá er náttúrulega ekkert sniðugt fyrir krakka að fara úr einu umhverfi í annað úr einni aðferðinni í aðra, þetta var líka svona sjónarmið.“

Fram kom í viðtölum að til þess að geta fylgt eftir þessari ákvörðun um eitt kerfi alls staðar þá þurfti að gera breytingar í starfsmannahaldi sem fólust í því að ráða sérstaklega sálfræðinga inn í þetta verkefni í staðin fyrir greiningar og meðferðar verkefni**.** Verkefnisstjóri var ráðinn fyrst í 50% starf svo var stofnuð deild í kringum þetta og sagði viðmælandi að „sú deild hefur tvö og hálft stöðugildi og ekki hefur fengist leyfi til þess að stækka hana meira.“

Viðmælendur voru ekki einhuga um það hvort rétt væri að rekja stjórnun nýsköpunarverkefnisins til „New Public Management“. Einn viðmælandi vildi meina að mælingar væru bara hluti af aðferðafræðinni og sagði „ Ég verð að segja við mælum allt en það var ekki út af „New Public Management“. Hinn vildi meina að um væri að ræða hvata í anda NPM og sagði: „Við höfum alltaf selt þetta með því að þetta myndi minnka þörfina seinna meir fyrir einhverja aðstoð og ég held að það sé byrjað að sýna það.“ Samkvæmt þessu má ætla að NPM sé ekki grundvallar breyta eða hvati í þessu nýsköpunarverkefni frekar sé um að ræða eftiráskýringu enda mælingar hluti að aðferðafræði nýsköpunarhugmyndarinnar.

Nýsköpunarhugmyndin SMT-skólafærni felur í sér ýmsa þætti sem nýsköpunar rannsóknir hafa sýnt fram á að leitt geti til þess að hugmynd verði að verkefni. Fyrir hendi var innanhús vandamál sem snéri að því að of stór hluti tilvísanna til sérfræðiþjónustu var tilkominn vegna hegðunarvanda og þótti málaflokkurinn vera alltof stór. Tækifæri fólst til lausnarmiðaðrar nálgunar með því að taka upp SMT og innleiða aðferðina sem upprunnin er í Bandaríkjunum og hefur verið tekið upp í Noregi. Hluti af

hinni lausnarmiðuðu nálgun var tæknileg og var íslenska upplýsingakerfið Mentor sem þegar var í notkun innan skólakerfisins virkjað.

4.3.4 Þjónustuver

Þegar nýsköpunarhugmyndin um þjónustuver er skoðuð með hliðsjón af niðurstöðu viðtala kemur í ljós að nýsköpunarhugmyndin felur í sér mikilvæga þætti og breytur sem rannsóknir sýna að hafa ráðandi áhrif á það hvort nýsköpunarhugmynd verði að verkefni.

Ákveðið er að bregðast við vandamáli sem bæði er hvatinn að hugmyndinni og leiðandi þáttur í því að nýsköpunarhugmyndin verður að verkefni. Fram kom í viðtölum að í miðbæ Hafnarfjarðar voru á einhverjum 200 metra kafla of margar afgreiðslur stofnana. Því var hvatinn skýr og markmiðið fyrst og fremst hagræðing og „að veita betri og samræmdari þjónustu og samræma opnunartíma."

Fram kom í viðtölum að nýsköpunarhugmyndin um stofnun miðlægs þjónustuvers í Ráðhúsi Hafnarfjarðar var hluti af pólitískri stefnu bæjaryfirvalda sem fólst í ákveðnum skipulagsbreytingum sem viðmælandi lýsti eftirfarandi:

> Megin inntakið í skipulagsbreytingunni í stjórnsýslunni var að koma á þverfaglegu samstarfi þessara hópa, þessir aðilar yrðu að vinna saman. Það voru þessi fagráð sem voru skóla, umhverfis og framkvæmdarmálin en síðan var þróunar- og þjónustusviðið og fjármála og stjórnsýslustigið með reksturinn stjórnsýsluna og peningamálin. Þau áttu að starfa þvert á hin sviðin. Það var sú starfsemi sem var í Ráðhúsinu.

Með nýsköpunarhugmyndinni Þjónustuver var enn fremur stefnt að því ná fram ákveðinni hagræðingu. „Við sáum að ein breytan í þessu var að ná fram hagræðingu, við gátum nýtt betur rými sem hafði farið undir þessar afgreiðslur. ... og það voru tilfærslur í starfi" sagði viðmælandi. Þá fólst ákveðin hagræðing í því að mati viðmælanda að „stöðugildi úr sex afgreiðslum voru flutt í nýtt miðlægt þjónustuver, engum var sagt upp. Þjónustuteymi sáu um samvinnu þvert á svið og samhæfingu.

Lausnarmiðuð nálgun, kom mikið við sögu enda viðfangsefnið eins og áður hefur komið fram talsvert að vöxtum. Leita þurfti ýmissa lausna því eins og viðmælandi sagði: „ Við vorum þvert á skipulagsmörk og við vorum að lækka múra ákveðinna deilda.“ Þá kom fram í viðtali sú skoðun að „nýsköpunarverkefnið var ekkert nema samstarf milli deilda samanber þjónustusamningar, stöðug samvinna fyrir hendi, þjónustuverið er afgreiðsla alls bæjarfélagsins og andlit þess.“

Framkvæmd hinnar lausnarmiðuðu nálgunar lýsti viðmælandi sem svo að í upphafi hafi þverfaglegt samstarf falist í „teymisvinnu þriggja aðila sem störfuðu í nánu samstarfi við fjóra verkefnahópa sem skipaðir voru starfsmönnum bæjarfélagsins.“ Samkvæmt viðtölum þá voru þessir þrír aðilar sem drógu vagninn í upphafi, sviðsstjóri þjónustu- og þróunarsviðs, deildarstjóri þjónustuvers og deildarstjóri starfsmannahalds en sviðstjóri Þjónustu- og þróunarsviðs hafði einmitt verið ráðinn m.a. til þess að fylgja þessu verkefni úr hlaði.

Lykillinn að hinni lausnarmiðuðu nálgun virðist hafa falist í miklu samstarfi og gerð þjónustusamninga til að yfirvinna hindranir, viðmælandi sagði:

> Gerðir voru þjónustusamningar við öll svið bæjarins þar sem ábyrgð og skyldur hvors aðila koma skýrt fram. Þessir samningar voru gerðir í upphafi og síðan unnið út frá hlutverki hvers og eins. Þetta var gert til að ljóst væri hverjar væru skyldur og ábyrgð hvers aðila. Þjónustu handbókin var unnin út frá þessum samningi.

Fram kom í viðtölum að mikilvægur hluti af nýsköpunarhugmyndinni fólst í því að nýta betur möguleika tækninnar en mikið var byggt í Hafnarfirði á þessum tíma og fasteignsala var í blóma. Hluti af hinu tæknilega úrlausnarefni og jafnframt möguleikum snéri að bættu aðgengi og betri þjónustu vegna teikningasafns bæjarins. Viðmælandi sagði, við „vildum hafa rafræna nálgun á teikningasafninu og líka til þess að þurfa ekki að vera rukka smánarlega upphæð fyrir ljósritun þá buðum við bara að senda þetta í tölvutæku formi.“

Þá var sérstakt forrit hannað fyrir Þjónustuverið og útbúin var rafræn handbók fyrir starfsmenn sem var nýmæli en þetta var unnið af tölvudeild bæjarins. Einn viðmælandi taldi tæknilegan þátt nýsköpunarinnar hafa verið afgerandi breytu og sagði:

> Það var nýtt símkerfi sem gaf fjölda nýrra tengimöguleika, það var aukin þörf á að sjá viðveru annarra starfsmanna í tölvu, það varð að nýta sér af því við vorum ekki í sama húsi og ekki hægt að hrópa yfir borðið, þjálfun í að koma boðum áfram úr síma og þá yfir í tölvupóst. Við vildum hafa upplýsingar staðfestar þannig að við gætum flett því upp á skjá og lesið þær og þá var það hvort heldur upplýsingar af vef, eða upplýsingar í okkar lokaða upplýsingakerfi, í þessum svokölluðu þjónustusamningum eða þjónustulýsingum. Þannig að við notuðum tölvutæknina og viðhaldandi samskiptaferli og síðan er vefurinn ekkert langt undan. Við vildum koma þeim upplýsingum sem verið er að spyrja um á vefinn. Þannig að við gætum vísað fólki á vefinn til að lesa.

Fram kom í viðtölum að samkeppni hefði hugsanlega verið ákveðinn hvati einkum þegar undirbúningsvinnan eða verkefnið var hafið, þá var „kapp í mönnum að klára verkið“. Sérstaklega sagði viðmælandi þegar önnur sveitarfélög voru farin að „spyrjast fyrir um hvað menn væru að gera.“ Samkeppni milli bæjarfélaga hefði hins vegar ekki verið afgerandi breyta sagði annar viðmælandi enda „mun ekki einhver taka upp á því í Reykjavík, Kópavogi eða einhverju nágranna sveitarfélaginu að flytja til Hafnarfjarðar þó að það opni þjónustuver.“

4.4 Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að veruleika?

Verður nú umræðunni beint að því sem fram kom í viðtölum og greina má sem ríkjandi þætti í því ferli að nýsköpunarhugmynd verði að veruleika auk þess sem kenningar um ákvörðunartöku og stjórnun eru mátaðar við nýsköpunarverkefnin.

Í aðferðafræðikaflanum hér fyrr í ritgerðinni var fjallað um það sem helst leiðir til þess að nýsköpunarverkefni verði að veruleika. Miklu skipti að nýsköpunarvinnan sé hluti af formlegri heildarstefnu sem falli vel að þeirri þjónustu sem verið er að veita og nýtist vel

í nærumhverfinu en árangursrík nýsköpun krefst einnig samhæfðrar stefnumótunar, markvissrar stjórnunar og mótaðrar framtíðarsýnar stjórnenda.[149]

Við innleiðingu og útbreiðslu nýsköpunarhugmyndar þykir mikilvægt að unnið sé með stefnu- og lausnarmiðuðum hætti og virkja þurfi starfsmenn til þátttöku og samstarfs þannig að ákvörðunartaka og innleiðing sé unnin af samstæðum og leiðandi hópi þar sem nýsköpunarhugmyndir leiði oft til þess að bregða þurfi út af venjubundinni ákvörðunartöku og fyrirfram ákveðnum stöðlum eða reglum.[150] Sé það hins vegar þegar viðtekin venja innan stofnana að mæla árangur starfseminnar má telja mjög líklegt að innleiðing nýsköpunarhugmyndar muni sjálfkrafa eiga sér stað með stefnumiðuðum hætti og innleiðing þurfi því ekki að verða svo frábrugðin daglegum störfum.[151]

Til þess að innleiðing nýsköpunarhugmyndar takist og hugmynd verði að veruleika skiptir hins vegar mestu að nýsköpunarhugmyndin sé sprottin af brýnni þörf[152] og benda fjölmargar erlendar rannsóknir til þess að eftirfarandi fimm atriði séu ráðandi breytur: [153]

Að innleiðing nýsköpunarhugmyndar falli vel að þeirri þjónustu sem verið er að veita.
Að hægt sé að bera nýsköpunarhugmyndina saman við það sem fyrir er.
Að nýsköpunarhugmyndin sé auðskiljanleg.
Að hægt sé að prófa nýsköpunarhugmyndina.
Að við aðlögun nýtist hugmyndin vel í nærumhverfinu.

Kenningar um ákvörðunartöku og stjórnun nýsköpunarverkefna voru ræddar í viðtölum einkum með hliðsjón af hugsanlegum tengslum verkefnanna við smáskrefalíkanið eða ruslatunnulíkanið ásamt helstu hindrunum sem viðmælendur töldu að mætt hefðu nýsköpunarhugmyndunum. Í stuttu máli má segja að smáskrefanýsköpun verður til þegar

149 Þetta má t.d. sjá í rannsóknum Hisrich, Robert ofl. (2007). *„A conceptual model of public sector corporate Entrepreneurship“* bls. 302. og Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 312.

150 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,* bls. 742.

151 Joyce. Paul. „Management and innovation in the public services“, bls. 27-30.

152 Rainey, Hal, G. *Understanding and managing public organizations*, bls. 379-380.

153 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,*bls. 611-612, Walker, Richard, M. (2006). „Innovation Type and Diffusion. An Empirical Analysis of Local Government“, bls. 312.

hin daglegu störf leiða til nýrrar þjónustu, starfsaðferða eða stjórnskipulags.[154] Ruslatunnulíkanið gengur hins vegar út frá þeim forsendum að stjórnkerfi vinni ekki með jafn kerfisbundnum hætti og lýst er í smáskrefakenningunni. Þar sem ákvarðanataka í skipulagsheildum getur verið tilviljanakennd og við ákvörðunartöku geta átt sér stað margskonar átök og ýmiskonar málamiðlanir sem ekki er tekið á í tæknilegum skynsemiskenningum.[155] Í umfjölluninni hér í framhaldinu verða þeir þættir sem fram kom hjá viðmælendum um nýsköpunarverkefnin fjögur bornir saman við fræðilega umræðu sem fjallað var um í aðferðafræðihluta ritgerðarinnar og vikið var að hér í fáum orðum í inngangi kaflans.

4.4.1 Starfsþróun

Fram kom í viðtölum að nýsköpunarhugmyndin hefði fallið vel að þeirri þjónustu sem fyrir var. Viðmælandi benti á að grundvallarbreyting hefði átt sér stað varðandi símenntunina það er að segja „símenntunar markaðurinn réð ekki símenntuninni lengur." Auk þess sem „farið var að skilgreina símenntun á annan hátt s.s. fjarnám, sjálfsnám og ekki bara setja á námskeið heldur spurning um að ná í annarskonar þekkingu og mikið var lagt upp úr því að starfsmenn miðli þekkingu innan stofnanna."

Viðmælandi var á þeirri skoðun að í samanburði við það sem fyrir var þá hefði nýsköpunarhugmyndin tekist vel og sagði:

> Fjármagnið var ekki stefnustýrt, starfsmenn ekki hvattir til að nýta sér sjóði stéttarfélaga, sumir fengu enga símenntun og stofnanir með handahófskennt fjármagn til símenntunar og engin miðlæg yfirsýn yfir símenntun starfsmanna og það fjármagn sem varið var í símenntun. Eftir á: Komin heildaryfirsýn, yfirsýn yfir skipulag og framkvæmd símenntunar, tímamagn, fjármagn, skiptingu fjármagns milli stofnanna og tegund símenntunar með öðrum orðum stefnumiðuð stjórnun í símenntun starfsmanna og mannauðsstefnu bæjarins.

154 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,* bls. 755 og Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið,* bls. 232-233.

155 Rainey, Hal, G. *Understanding and Managing Public Organizations*, bls. 167-169.

Viðmælendur voru sannfærðir um að nýsköpunarhugmyndin hefði tekist vel og sagði viðmælandi að „ef það ætti að breyta þessu núna þá yrði alveg massíf andstaða. Þá bara fer Machiavelli að gilda aftur, það sem menn þekkja vilja þeir verja og vilja alls ekki taka hættuna á hinu óþekkta.“

Sú skoðun kom fram í viðtölum að nýsköpunarhugmyndin væri auðskiljanleg og sagði viðmælandi:

> Ég held að þetta hafi verið seljanleg hugmyndafræði, já, já, eins og ég sagði áðan, það var engin andstaða [í pólitíkinni], menn voru fljótir að átta sig þar. Þó að það hafi verið tortryggni meðal starfsmanna þá, þá sáu menn að það er bara ekkert óvenjulegt við það. Þeir sem hugsuðu málið aðeins lengra en nefið á sér, það er verið að borga mér fyrir að stunda símenntun og það gátu allir sagt við sjálfan sig, það bara nokkuð gott. Og auðvitað var það líka hollt og gott að það var ekki séreign nokkurra útvaldra að fara á námskeið.

Viðmælendur töldu að nýsköpunarhugmyndin hefði fallið vel að nærumhverfinu. Fram kom hjá viðmælanda að aðalatriðið hafi verið að „farið var að skilgreina símenntun á annan hátt s.s. fjarnám, sjálfsnám og ekki bara setja á námskeið heldur spurning um að ná í annarskonar þekkingu og mikið var lagt upp úr því að starfsmenn miðli þekkingu innan stofnanna.“ Þá dró annar viðmælandi fram augljósan ávinning starfsmanna af nýsköpunarhugmyndinni og benti á að starfsmenn hefðu haldið áfram sínum rétti hjá sínu stéttarfélagi. Þeir gátu „áfram farið á sín enskunámskeið og rauðvínsnámskeið og gátu fengið sínum persónulegu þörfum þar uppfyllt.“

Fram kom í viðtali að innleiðing nýsköpunarhugmyndarinnar fól í sér grundvallarbreytingu á fyrirkomulagi símenntunar sem lýsti sér í því að símenntunaráætlunin var felld inn í launakerfið. Við þá breytingu færðist talsverð ábyrgð á launagreiðandann og til varð sá hvati að bæjarfélagið yrði að fá sem mest út úr símenntuninni. Til þess að þetta gengi eftir sagði viðmælandi að bæjarfélagið yrði að standa sína vakt því að „ef það er ekkert framboð á endur- og símenntun hjá sveitarfélagi sem borgar samt þá er bara verið að henda peningum út um gluggann.“

Þegar litið er til niðurstöðu viðtala má telja að ákvörðunartaka og stjórnun nýsköpunarverkefnisins Starfsþróun falli að ruslatunnulíkaninu. Fyrir hendi var straumur

tækifæra (stream of choices), orkustraumur (stream of energy from participants) þar sem tækifæri var skapað til þess að taka ákvarðanir. Ákveðinn vandamálastraumur (stream of problems) var ríkjandi vegna ómarkvissrar símenntunar innan skipulagsheildar benti viðmælandi á að mismunandi fyrirkomulag var við lýði. „Kúltúrinn var þannig að það voru kannski tveir eða þrír á stofnun sem voru bara aldrei við voru alltaf á námskeiði“ á meðan t.d. Verkalýðsfélagið Hlíf hafði þróað mikið námsefni og námskrá fyrir sína félagsmenn „og hafði strangt fyrirkomulag á tímafjölda á hverju námskeiði.“ Þetta ástand leiddi til þess að í upphafi var ekki sátt um fyrirhugaðar breytingar eins og viðmælandi sagði. Það var „ekki sátt um þetta, margir hagsmunaaðilar með ólík hlutverk ... margir kóngar áður.“ Þetta ástand skapaði bæði tækifæri (stream of choices) og farveg fyrir ákveðinn lausnarstraum (solutions).[156] Samkvæmt ruslatunnulíkaninu er lausnarmiðuð nálgun talin geta náð utan um þá ákvörðunartöku sem á sér stað við nýsköpun í opinberum rekstri sem oftar en ekki getur verið flókið ferli þvert á skipulagsheildir.[157] Sýn viðmælanda með hliðsjón af hinni lausnarmiðuðu nálgun var eftirfarandi:

> Unnin var þarfagreining, þannig að stjórnendur fengju tækifæri til að þróa það innan ákveðins forms eða ramma sem var talvert víður. [Það áttu sér stað] alls konar átök og þróun en af því að kerfið er opið þá gefur það rými til ákveðinnar þróunar innan rammans. Engar flýtiaðgerðir þetta var þróað og „benchmarking“ vinna og aðlögun.

Fram kom í viðtölum að ákvörðunartakan var ekki að öllu leiti tilviljanakennd og sagði viðmælandi: „Ég held að við höfum séð það nokkuð fyrir okkur hvar þetta átti að enda, með sí- og endurmenntun. Það átti að enda með því að þetta væri kerfi sem náði öllum stofnunum bæjarins.“ En bætti svo við:

> Það sem kannski sást ekki fyrir var að það var hægt að nota þetta sem drifkraft í stefnumótunarvinnunni svona sjálfsskoðun stofnana. Ég held við höfum ekki gert okkur grein fyrir því að þetta myndi líka tengjast markmiðssetningunni, árangursmælingunum, innri samningunum, það sem svo var parað við gerð fjárhagsáætlunar.

156 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour*, bls. 755 -757.

157 RØste, Rannveig. *Innovation in the Public Sector. Studies of innnovation in the public sector, a theoretical framework,* bls. 17.

4.4.2 Reiknilíkan fyrir leikskóla

Viðmælendur voru á einu máli um að nýsköpunarhugmyndin hefði fallið vel að þeirri þjónustu sem verið var að veita. Fram kom í viðtali að Reiknilíkanið væri nauðsynlegt „vinnutæki og ótrúlega verðmætt í vinnusparnaði á Skólaskrifstofu og hjá leikskólastjórum.“

Viðmælendur töldu að hægt væri að bera nýsköpunarhugmyndina saman við það sem fyrir var til dæmis væri „klárlega hægt að bera saman handavinnuskjal í ritvinnsluforritinu Word við frumútgáfu Reiknilíkansins sem núna væru orðnir einir 13 hlutar í Exel.“ Nýsköpunarhugmyndin væri enn fremur auðskiljanleg og sagði viðmælandi að Reiknilíkanið væri „gegnsætt og allar formúlur sýnilegar“. Þegar frumútgáfa Reiknilíkansins var kynnt, var leikskólafulltrúi yfir öllum leikskólunum og sagði viðmælandi: „Hún sá strax ávinninginn og þá sáu allir strax ávinninginn og allir voru mjög sáttir, það var mjög mikil sátt um þetta.“

Reiknilíkanið nýttist vel í nærumhverfinu að mati viðmælanda, „bæði leikskólastjórum og Skólaskrifstofu og bænum í heild. Það kom hagræðing út úr þessu. Þetta er svo mikil beintenging við fjárhagsáætlun, það var ekki hægt að fela neitt,“ sagði viðmælandi. Við fjárhagsáætlunargerðina og reksturinn þótti Reiknilíkanið nýtast gríðarlega vel enda getur rekstur og fjárhagsáætlanagerð verið flókin og sagði viðmælandi að „leikskólastjórar voru að gera mismunandi tekjuáætlanir, þessi gerði þetta svona og hin hinsegin, það var ekkert að marka þetta.“ Um kostina fyrir nærumhverfið og möguleika líkansins bætti viðmælandi við: „Ég held að á þeim tíma þá hafi komið töluverð hagræðing út úr þessu ... en ég get ekki ímyndað mér annað því ég man eftir tveimur kvörtunum... . Það var algjör ávísun á það að sumir voru [áður] að fá betur gefið en aðrir“ og bætti svo við í lokin: „Þetta er lifandi tæki það er það góða við þetta.“

Fram kom hjá viðmælendum að Reiknilíkanið hefði ekki bara nýst vel í nærumhverfinu það hefði líka verið tekið upp í öðrum sveitarfélögum, „Seltjarnarnesi og Reykjanesi og síðar Akranesi að hluta og síðast Garðabæ.“ Hefði afurðin Reiknilíkanið haft jákvæð áhrif „á gildi samanburðar hjá þeim sveitarfélögum á stór-höfuðborgarsvæðinu sem það

notuðu.“ Segja má að hugmyndin um Reiknilíkan hafi þarna sannarlega verið farin að breiðast út sem eru augljós merki þess að nýsköpunarhugmyndin var ekki lengur bara hugmynd eða verkefni heldur var hún orðin að veruleika.

Með hliðsjón að niðurstöðu viðtala virðist sem ákvörðunartaka og stjórnun nýsköpunarverkefnisins Reiknilíkans falli vel að smáskrefalíkaninu. Smáskrefanýsköpun er talin verða til þegar hin daglegu störf leiða til nýrrar þjónustu, starfsaðferða eða stjórnskipulags.[158] Nýsköpunarverkefnið Reiknilíkan virðist einmitt falla vel að þeirri lýsingu sem segir að dagleg störf leiði til nýrra starfsaðferða eða stjórnskipulags. Sögðu viðmælendur að þróun reiknilíkansins væri einmitt afsprengi daglegs samstarfs, viðmælandi sagði:

> Samstarf, hugmyndavinna með tölur, fjármálamaður í samstarfi við sérfræðinga í leikskólamálum sem eru að velta fyrir sér möguleikunum. [Sérfræðingurinn] gerði sér grein fyrir möguleikum kerfisins [Exelsins] sýnin á því hvað þyrfti að vera hægt að gera var í framhaldinu leikskólafulltrúanna.

Svo virðist sem fremur fáar hindranir hafi verið til staðar við innleiðingu og þróun þessa nýsköpunarverkefnis. Einna helst virðist sem í upphafi hafi ákveðin hindrun falist í misjafnri færni leikskólastjóra í notkun á Exel, viðmælandi sagði: „Menntun leikskólastjóra hún er ekki rekstrarlegs eðlis, það er ekki fyrr en í framhaldsnámi í stjórnun þar sem farið er að taka þennan rekstrarlega þátt inn í menntunina.“ Reiknilíkanið þróast smátt og smátt, viðmælandi sagði það „þróast vegna þess að verið var að þétta líkanið og ná til fleiri þátta, að kröfu Skólaskrifstofunnar, leikskólafulltrúanna sem sáu möguleikanna og vitandi um þarfirnar.“

4.4.3 SMT skólafærni

Fram kom í viðtölum að nýsköpunarhugmyndin SMT-skólafærni féll vel að þeirri þjónustu sem verið væri að veita og sagði viðmælandi: „Við þurfum að veita þessa

158 Huczynski,A. ofl., *Organizational Behaviour,* bls. 755 og Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið,* bls. 232-233.

þjónustu, við erum að veita hana, þetta fellur að því ekki spurning.“ Upptaka SMT nýsköpunarhugmyndarinnar hefði ekki þýtt róttækar breytingar á því sem fyrir var, viðmælandi sagði: „Eins og með SMT þú kemur ekki inn í kerfið og segir þið verðið að hætta öllu sem þið voruð að gera.“

Viðmælendur töldu að hægt væri að bera nýsköpunarhugmyndina saman við það sem fyrir var. Sagði viðmælandi „við erum þegar farin að sjá fækkun beiðna og við viljum sem sagt meina að það sé út af þessu [SMT].“ Þá benti viðmælandi á að sem hluta af umbunarkerfinu væri hægt að skoða „stoppmiðafjöldann,[159] hvernig var áður, hvernig er þegar þú ert búinn í innleiðingarferlinu og þú getur skoðað fjölda tilvísana í sérfræðiþjónustu. Það eru svo sem engin heilög sannindi að það sé mælikvarðinn á þetta en það er allavega hvatinn af því að við fórum af stað.“

Viðmælendur töldu að nýsköpunarhugmyndin væri nokkuð auðskiljanleg. „Þetta fellur bara að því sem verið er að gera“ sagði viðmælandi. Flækjustiginu lýsti viðmælandi með eftirfarandi orðum:

> Ég held að í grunnin sé þetta ekkert ofboðslega flókið, en það er hugmyndafræði og eitthvað á bak við þetta einhverjar svona sálfræðiflækjur í þessu, ... enda má þetta ekki vera neitt flókið ef þetta á að virka þú ert að vinna þarna með börnum, foreldrum og öðrum sem detta inn í þetta og þetta má ekki verða allt of flókið í framkvæmd, menn þurfa að vera tiltölulega fljótir að tileinka sér þetta.

Fram kom í viðtölum að nýsköpunarhugmyndin hefði nýst vel í nærumhverfinu og fallið alveg að því sem verið er að gera. Viðmælandi sagði um reynslu þeirra skóla sem fyrstir tóku upp SMT:

> Þeir myndu ekki vilja fara út úr þessu allavega ekki núna ég er alveg klár á því ég fullyrði það. Ef þú mundir til dæmis tala við þá sem voru að byrja upp í Áslandsskóla og Víðistaðaskóla og Lækjarskóla þá fengir þú klárlega alveg mjög góð viðbrögð við þessu.

159 Til útskýringar má segja að unnið sé samkvæmt ákveðnu miðakerfi og er nemendun umbunað fyrir jákvæða hegðun með sérstökum miðum en þeir nemendur sem sýna af sér mjög óæskilega hegðun og fara ekki eftir fyrirmælum eða settum reglum fá hins vegar svonefnda stoppmiða.

> Við ætluðum okkur að fara í eitthvað eitt fyrir alla til þess að vera ekki með allt of breitt og hafa betra utanumhald og nemendur séu og við séum að tryggja það að þeir nemendur sem séu innan okkar sveitarfélags hvort heldur en þeir fari hér eitthvað á milli séu þeir í sama kerfinu að það sé ekki alltaf verið að stokka þetta upp, þá held ég að við höfum valið alveg rétt, þetta er kerfi sem virkar vel.

Viðmælendur sögðu að SMT-skólafærni hefði ekki bara nýst vel í nærumhverfinu og hafnfirsku skólaumhverfi það hefði líka verið tekið upp í öðrum sveitarfélögum og væri nú farið að dreifa sér um landið. Viðmælandi sagði að „Akureyri er búið að taka þetta upp, þeir sækja þetta til okkar og ætla að setja þetta í alla sína skóla og þetta er bara komið inn í þeirra rekstrarform og þeir hljóta menntun hér og á Íslandi má enginn veita þessa menntun nema Hafnarfjörður.“

Með hliðsjón af niðurstöðu viðtala virðist ákvörðunartaka og stjórnun nýsköpunar-verkefnisins SMT skólafærni einna helst falla að smáskrefalíkaninu. Smáskrefanýsköpun er talin verða til t.d. þegar hin daglegu störf leiða til nýrrar þjónustu eða starfsaðferða sem virðist vera raunin með nýsköpunarverkefnið SMT-skólafærni. Eins og fram kom í viðtölum þá féll SMT vel að því sem fyrir var í skólakerfinu þar sem einstaklingsbundna systur prógrammið PMT var þegar til staðar.

Viðmælandi sagði að með SMT væru „alls konar þættir sem að þarf alltaf að hafa í huga, laga og breyta.“ Nefndu viðmælendur sérstaklega að SMT samstarfið hefði ekki gengið nægilega vel með félagsþjónustu og heilsugæslu. Þrátt fyrir að nýsköpunarverkefnið hefði fengið styrki úr Nýsköpunarsjóði kom fram í viðtölum að vandamálið „snýr að kostnaðarþátttöku.“ Þá sögðu viðmælendur að ákveðnar hindranir væru í innleiðingu SMT á leikskólastigi. Í fyrsta lagi snéri hindrunin að aðferðafræði og sagði viðmælandi að „leikskólar vilja ekki allir umbuna kerfisbundið“ en “þeir eru hins vegar til í að veita [PMT] meðferð.“ Þá bentu viðmælendur á aðra hindrun sem er að nokkru leyti bæði fjárhagsleg og stjórnunarleg og einnig kjarasamningsbundið vandamál. Sem lýsir sér í því að í leikskólanum er færra fagfólk með annarskonar vinnuskipulag en í grunnskólanum. Sagði viðmælandi: „Þeir þurfa meiri stuðning frá okkur, við höfum ekki þann mannskap til að geta innleitt þetta nógu mikið. Við höfum getað tekið einn til tvo leikskóla og reynt að bæta við á hverju hausti og það hefur verið gert hérna.“

Í viðtölum kom skýrt fram að með SMT kerfinu væri verið að vinna með stórar einingar. Engu að síður lýsti viðmælandi SMT-skólafærni sem smáskrefanýsköpun enda er innleiðingin frekar kerfisbundin og yfirleitt unnið frekar markvisst og ekki eins tilviljanakennt eins og þekkist í ruslatunnulíkaninu, viðmælandi sagði:

> Menn náttúrulega ákveða það að gleypa ekki allan bitann í einu, það var meðvituð ákvörðun. Já því þetta er svo mikið verk að koma þessu á. Þú þarft að byrja á því að mennta meðferðaraðilana og þeir þurfa síðan að breiða þetta út og við erum bara með einn á fræðslusviði til að byrja með. Síðan bara verður hópurinn stærri og stærri, þetta var alveg meðvitað að þetta yrði nokkurra ára verkefni. Já upphaflega var þetta hugsað fyrir grunnskólanna og við förum þannig af stað og bara fljótlega þá sjá menn að þetta hentar leikskólanum líka og líka fyrir yngri börn. Og það er bara ákveðið að halda þessu áfram og þróa þetta áfram hægt og rólega, taka bara smá en ákveðin skref. ... Og ekki nóg með það heldur hafa sveitarfélögin ekki bara hér í kring heldur um allt land verið að leita til okkar og við höfum verið að mennta fólk þar og það sem hefur verið mjög gott er að við höfum geta svolítið fjármagnað námskeiðin með því. Síðan hefur þetta bara þróast smám saman.

4.4.4 Þjónustuver

Viðmælendurnir töldu að það hefði verið grundvallaratriðið í nýsköpunarhugmyndinni hversu vel hugmyndin féll að þeirri þjónustu sem verið var að veita. Hægt væri að bera nýsköpunarhugmyndina saman við það sem fyrir var og sagði viðmælandi: „Það er ekki seinlegt að finna út úr því að gefa upp eina adressu í staðinn fyrir sex.“ Á það var hins vegar réttilega bent af viðmælanda að vitað væri „ hvernig þetta var en það var hins vegar engin mæling gerð á þjónustu áður en við byrjuðum.“

Nýsköpunarhugmyndin um Þjónustuver þótti að mati allra viðmælenda vera auðskiljanleg, „bæði með hliðsjón af markmiðum um bætta þjónustu og hagræðingu.“ Hefði hugmyndin nýst vel bæði í nærumhverfinu og „hinu ytra og innra“ og sagði viðmælandi:

> Ég held að menn hafi áttað sig á því þegar fráleið að menn fengu meiri vinnufrið ef nota má það orð, út í stofnunum, af því að aðgengið að kerfinu var skilgreint í gegnum einhvern ákveðinn farveg. En það var ekkert verið að loka á það að menn geti náð einhverju sambandi við einhverja tilgreinda embættismenn, en öll óþarfa umferð sem þjónaði engum tilgangi, hún bara hvarf.

Fram kom hjá viðmælendum að hugmyndin Þjónustuverið hefði vakið athygli og sagði viðmælandi að „í kjölfar innleiðingar komu sveitarfélög til Hafnarfjarðar til að kynna sér þessa útfærslu.“

Með hliðsjón af viðtölum virðist sem ákvörðunartaka og stjórnun nýsköpunar-verkefnisins Þjónustuver falli að ruslatunnulíkaninu. Fyrir hendi var straumur tækifæra (stream of choices), þar sem tækifæri var skapað til þess að taka ákvarðanir. Viðmælandi sagði: „Það kemur upp hugmynd sem var horft til, hugmyndar úti í atvinnulífinu. Þá var þessi vinna sett í fyrirferð, teknar skýrslur og samantektir, unnið mjög faglega í Þjónustu- og þróunarráði.“ Annar viðmælandi hafði aðra upplifun af nýsköpunarverkefninu og sagði: Þetta var „algerlega bara djúpa laugin það var bara hoppað og gefin dagsetning og þetta á bara að hafast þarna og þetta var búið að vera á teikniborðinu í einhverja mánuði.“ Því má segja að til staðar var ákveðinn orkustraumur (stream of energy from participants) þar sem nýsköpunarhugmyndin var unnin þvert á skipulagsmörk í teymisvinnu við knöpp tímamörk. Ákveðinn vandamálastraumur (stream of problems) var fyrir hendi vegna þess að verið var að vinna mjög hratt að sameiningu á sex ólíkum afgreiðslum, viðmælandi sagði orðrétt:

> Ég fann það þannig að breytingarnar voru búnar og menn voru komnir með þetta þarna og það voru önnur verkefni komin hjá æðstu stjórnendum. Þrátt fyrir að menn hefðu talað um það, að ef það er eitthvað sem við gerum ekki rétt núna þá lögum við það. Þó menn hafi talað svolítið í þá veruna, þá var það mjög fljótt að gerast ef það var búið að breyta og það náttúrlega kostaði töluverða peninga. Þá var það mjög fljótt að gerast að menn sko sögðu nei nú eigum við engan pening.

Það voru hins vegar fleiri vandamál sem yfirstíga þurfti í innleiðingu nýsköpunarverkefnisins. Fram kom í viðtölum að „menn vildu halda í þetta gamla“. Þá sagði viðmælandi: „ Það var virkur og áhugasamur hópur sem var settur í að vinna málið. En auðvitað gengu menn á veggi, hér og þar í kerfinu vildu menn halda sínu og fannst að það væri ekki hægt að hreyfa við hlutum, en niðurstaðan var samt sú að útfæra þetta svona og menn gengust inn á það.“

Fram kom í viðtali að undirrót andstöðu umhverfisins í upphafi hafi mögulega falist í því „að hugmyndin var ekki fullsköpuð þegar verið var að tala við menn.“ Þá þurfti meðal annars að yfirstíga ákveðna andstöðu starfsmanna sem áttu að færast í nýtt starf í Þjónustuveri.

Í viðtölum var rætt um staðsetningu Þjónustuvers og það hvernig nýsköpunarhugmyndin og nýtt starf í Þjónustuveri hefði horft við starfsfólki. Sagði viðmælandi, „starfsemi Hafnarfjarðarbæjar er úthýst á svo mörgum stöðum, þetta er ekki allt í einni stórri byggingu þar sem er bara einn stór inngangur. Eini sameiginlegi inngangurinn sem allir gátu lært og vitað að var inngangurinn að stjórnsýlunni í Hafnarfirði, voru dyrnar á Ráðhúsinu.“ Í þessari ákvörðunartöku um staðsetningu virðist hafa falist bæði lausn og hindrun. Lausnin fólst í miðlægri staðsetningu á jarðhæð en lausnin fól líka í sér ákveðna hindrun.

Viðmælandi sagði staðsetningu og útfærslu hafi hugsanlega verið vegið að „frjálsræði“ starfsfólks með vinnuaðstöðu, „jafnvel þó svo að vinnurýmið væri nútímalegt.“ Þar sem starfsfólk var þar berskjaldað í opnu vinnurými. „Margar nýjungar í einu og ákveðinn stress faktor og rýmið sjálft var hindrun, þröngt og lítið.“ Auk þess sem „þjálfun starfsmanna var það allra síðasta sem var byrjað á.“

Gerð þjónustusamninga var hluti af því að yfirvinna hindranir og árekstra við innleiðingu sögðu viðmælendur. Samningarnir skýrðu hlutverk hvers og eins til dæmis hlutverk sviða gagnvart Þjónustuveri og svo öfugt. Viðmælandi benti hins vegar á að gerð þjónustusamninga hefði einnig falið í sér ákveðna hindrun sem varð að yfirstíga og sagði: „Það voru engar lýsingar til, menn höfðu ekki lýst sínu starfi áður.“ Sú staðreynd markaði hins vegar farveg fyrir ákveðinn lausnarstraum (solutions) en eins og fram kom í viðtali þá þurftu starfsmenn Þjónustuversins „að hafa yfirgripsmikla þekkingu á allri þjónustu bæjarfélagsins sem bæði fól í sér spurningar og svör.“

Við innleiðingu nýsköpunarhugmyndarinnar náðist hins vegar ekki að öllu leyti að sameina allar afgreiðslur í eina. Fram kom í viðtölum að afgreiðslu Skólaskrifstofu og

Félagsþjónustu náðist ekki að færa að öllu leyti í Þjónustuverið. Með betri aðstöðu Þjónustuvers hefði „hugsanlega verið hægt að veita þar einhverja þjónustu Félagsþjónustunnar en fyrst og fremst er verið að hugsa um skjólstæðinga.“

5. Samantekt og umræður

Hér í þessum kafla verður niðurstaða viðtala rædd og dregin saman með hliðsjón af rannsóknarspurningunum fjórum. Fyrst verður fjallað um uppsprettu nýsköpunar-hugmyndanna, þá frumkvöðulinn en síðan verður umræðunni beint að því hvers vegna hugmyndirnar urðu að verkefni og að lokum verður fjallað um það hvers vegna nýsköpunarhugmyndirnar urðu að veruleika.

5.1. Hvaðan spratt nýsköpunarhugmyndin?

Samkvæmt erlendum rannsóknum er algengt að uppspretta nýsköpunarverkefna komi úr fleiri en einni átt og er svo einnig með þær fjórar nýsköpunarhugmyndir sem greindar voru hjá Hafnarfjarðarbæ.[160] Verður nú reynt að draga út tvær megin uppsprettur fyrir hverja hugmynd sem telja má mikilvægastar.

Kjarasamningar sem eru ígildi laga var mikilvæg uppspretta nýsköpunarhugmyndarinnar um Starfsþróun. Þá má segja að ákveðinn innanhúsvandi sem lýsti sér í nokkru stefnuleysi þar sem ekki var ljóst fyrir hverja símenntun var og því síður hvernig hún nýttist starfseminni hafi líka falið í sér mikilvæga uppsprettu.

Tæknileg kunnátta tengd daglegum rekstri og þekking á möguleikum Exel var mikilvæg uppspretta fyrir hugmyndina um Reiknilíkan fyrir leikskóla auk þess sem skapa þurfti samræmd vinnubrögð og sátt við gerð fjárhagsáætlunar.

Uppsprettan að SMT-skólafærni liggur í Noregi og Bandaríkjunum og byggir á leit forsvarsmanna Skólaskrifstofunnar að traustri aðferð sem byggðist á rannsóknum sem

---

160 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 13-16 og Walker,Richard M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 322.

hægt væri að nota til þess að stemma stigu við hegðunarvanda á grunnskólastiginu.og fækka þannig sérfræðitilvísunum.

Nýsköpunarhugmyndin um Þjónustuver á sér hins vegar nokkra hliðstæðu í bankakerfinu og stærri stofnunum en önnur uppspretta liggur í því vandamáli að engin ein sameiginleg afgreiðsla var til staðar í bæjarkerfinu sem gat veitt miðlæga þjónustu til íbúa og stofnana bæjarins.

Ef reynt er í stuttu máli að ná utan um megin uppsprettu nýsköpunarverkefnanna fjögurra þá virðist sem grunnuppsprettan komi úr innviðum starfseminnar vegna þess að verið er að bregðast við raunverulegum þörfum starfseminnar.

5.2 Hver á frumkvæði að nýsköpun?

Verður nú reynt að draga saman það sem helst lýsir því hver á frumkvæði af þeim fjórum nýsköpunarverkefnum sem hér hafa verið tekin til greiningar. Nýsköpunarverkefnið Starfsþróun er viðamikil nýsköpunarhugmynd sem frá upphafi mátti gera ráð fyrir að fæli í sér breytingar fyrir alla starfsmenn Hafnarfjarðarbæjar. Það kemur því ekki á óvart að niðurstaða viðtala leiddi ótvírætt í ljós að frumkvæði hugmyndarinnar kemur að ofan (top-down) og blandaðist þar saman pólitísk ákvörðunartaka við sýn embættismanns í efra lagi. Líklega hefði svo viðamikil nýsköpunarhugmynd aldrei fengið brautargengi öðruvísi enda sýna rannsóknir að 40% nýsköpunarhugmynda í opinberum stofnunum stoppa á skipulagslegum hindrunum innan skipulagsheildar. [161]

Frumkvæði nýsköpunarhugmyndarinnar um Reiknilíkan fyrir leikskóla liggur ljóst fyrir og speglast vel við niðurstöðu rannsókna á nýsköpun í opinbera geiranum sem sýnt hafa fram á að frumkvöðullinn er gjarnan starfsmaður í framvarðasveit (front line staff).[162] Þetta má heimfæra yfir á frumkvöðul Reiknilíkansins sem vegna áætlunargerðar var í

161 Albury, David ofl. (2003). *Innovation in the Public Sector*, bls. 7.

162 Borins,Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 13.

reglulegu samstarfii við leikskóla bæjarins og er því í þeim skilningi framvörður starfseminnar. Þá fellur hugmyndin um Reiknilíkan vel að niðurstöðu rannsóknar í breskum sveitarfélögum sem segir að nýir stjórnendur sem hafi reynslu frá öðrum stofnunum eða öðru starfsumhverfi taki gjarnan með sér þá reynslu og innleiði á nýjum vettvangi. [163]

Óskin um viðeigandi lausn vegna hegðunarvanda í grunnskólum bæjarins leiðir til SMT verkefnisins. Beiðnin kemur frá skólasamfélaginu notendum þjónustunnar sem leita til verkefnisstjóra PMT verkefnisins sem auðveldlega má skilgreina sem framvörð opinberrar þjónustu (front line staff) bæði vegna mikilla samskipta við skólastjórnendur og aðra notendur PMT verkefnisins. Þetta fellur vel að þeim nýsköpunarrannsóknum sem áður hefur verið minnst á og ótvírætt benda til þess að frumkvöðlarnir komi oft úr röðum millistjórnenda og framvarða opinberar þjónustu (front line staff) vegna mikilla tengsla í störfum sínum við notendur þjónustunnar.

Í nýsköpunarhugmyndinni um Þjónustuver er í upphafi að finna tilhneigingu til pólitískra afskipta og ákvörðunartöku. Rannsóknir í breskum sveitarfélögum benda til þess að þegar nýsköpunarhugmynd er samofin við notkun íbúa á opinberri þjónustu og návígis íbúanna við sveitarstjórnarmenn, þá vilji stjórnmálamenn gjarnan setja sín pólitísku fingraför á nýsköpunarverkefni og tengja þau við pólitíska stefnu og framkvæmd verkefna.[164] Þetta virðist einmitt vera hægt að heimfæra sem mikilvæga breytu þegar frumkvæðið að þessu nýsköpunarverkefni er metið.

Í stuttri samantket má segja að frumkvöðlar hafnfirsku nýsköpunarhugmyndanna falli vel að erlendum rannsóknum sem sýna að þær nýsköpunarhugmyndir sem spretta fram vegna daglegra starfa komi gjarnan að neðan og verði til hjá framvörðum starfseminnar (front line staff), en stærri og viðameiri nýsköpunarhugmyndir sem gangi þvert á skipulagsmörk og snerti fjölmennari hópa svo sem íbúa eða notendur komi hins vegar frekar að ofan, frá embættismönnum í efsta lagi stjórnsýlunnar eða pólitískt kjörnum fulltrúum.

163 Walker, Richard M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 316.

164 Walker, Richard, M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“, bls. 315.

5.3 Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að verkefni?

Hér verða dregin saman helstu atriði ritgerðarinnar um það hvernig og hvers vegna nýsköpunarhugmyndirnar fjórar urðu að verkefni. Hugmyndirnar eiga það allar sameiginlegt að verið er að bregðast við ákveðnum vandamálum innan skipulagsheildar sem erlendar rannsóknir benda einmitt á að sé ein helsta ástæða þess að nýsköpunarhugmyndir verða að verkefni.[165]

Til þess að nýsköpunarhugmyndin um Starfsþróun þroskist og verði að verkefni má samkvæmt úrvinnslu viðtala einkum rekja til vilja yfirstjórnar bæjarins og pólitískrar ákvörðunartöku. Verið var að bregðast við stjórnunarlegu vandamáli í símenntun starfsmanna sem lýsti sér einkum í skipulagsleysi. Lagt var upp með að vinna að algerri endurskipulagningu símenntunar með hliðsjón af skipulagi, þörfum, framkvæmd, tímamagni og skiptingu fjármagns milli stofnanna. Fólst hluti endurskipulagningarinnar í gerð „Menntaskrár“ tæknilegs utanumhaldskerfis. Unnið var samkvæmt stefnustýrðri stjórnun svolítið í anda NPM. Eru þetta þær helstu breytur sem að höfðu ráðandi áhrif á það að nýsköpunarhugmyndin varð að verkefni.

Samkvæmt nýsköpunarhugmyndinni um Reiknilíkan fyrir leikskóla er fyrir hendi innanhús vandamál sem annars vegar snéri að tæknilegum þáttum varðandi útreikning en hins vegar að vandamáli um sanngjarna útdeilingu fjármagns til leikskóla bæjarins. Tækifærið fólst í tæknilegri lausn sem hafði í för með sér hagræðingu, öruggari innleiðingu tölulegra mælikvarða, sátt og lausnarmiðaða nálgun sem sést best í því að átta útgáfur hafa orðið til að Reiknilíkaninu. Höfðu þessir þættir ráðandi áhrif á að nýsköpunarhugmyndin Reiknilíkan varð að verkefni.

Með því að taka upp nýsköpunarhugmyndina um SMT-skólafærni var verið að bregðast við ákveðnu vandamáli sem má lýsa sem óbeisluðum hegðunarvanda í grunnskólakerfi bæjarins. Með nýsköpunarhugmyndinni um SMT-skólafærni var stefnt að ákveðinni hagræðingu sem fólst í því að freista þessa að fækka sérfræðitilvísunum vegna hegðunarvanda en jafnframt að fylgja eftir þeirri ákvörðun eða stefnu hafnfirskra

165 Borins, Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective“, bls. 15-16.

skólayfirvalda að taka upp eina aðferð sem gilti í öllu skólakerfinu. Þessir þættir voru ráðandi breytur í því að nýsköpunarhugmyndin varð að verkefni.

Þegar nýsköpunarhugmyndin um Þjónustuver verður að verkefni eru til staðar pólitísk áhrif og er verkefnið hluti af kerfislegum skipulagsbreytingum og pólitískri ákvörðunartöku. Til staðar var innanhús vandamál um óheppilega nýtingu á húsnæði þar sem í aðskyldum byggingum í hjarta bæjarins voru sex afgreiðslur með ósamræmda þjónustu og opnunartíma. Tæknilegir möguleikar eins og notkun tölvukerfis og samræmds símkerfis og símsvörunar réðu miklu um það að nýsköpunarhugmyndin varð að verkefni. Hluti af hinni lausnarmiðuðu nálgun lýsti sér í gerð þjónustusamninga og miklu samstarfi þvert á svið og deildir. Jafnframt var stefnt að hagræðingu með því að stofna eina miðlæga afgreiðslu.

Í stuttu máli má segja að í öllum tilfellum sé til staðar einhverskonar innanhús vandamál sem leiðir til þess að ákveðið er að hrinda af stað nýsköpunarverkefni með það að markmiði að stuðla að skilvirkari rekstri eða veita betri þjónustu. Í aðferðafræðikaflanum hér fyrr í ritgerðinni var fjallað um flokkun Richard M. Walker (2006) og rannsókn hans í breskum sveitarfélögum.[166] Til þess að reyna varpa skýrara ljósi á nýsköpunarverkefnin verða þau sett upp í töflu (sjá tafla 6 á næstu blaðsíðu) með hliðsjón af flokkun Walker á tegundum nýsköpunar. Það sem vekur sérstaka eftirtekt er hversu yfirgripsmikil nýsköpunarverkefnin í raun eru en þau virðast öll ná til hinna fimm flokka sem Walker lagði til grundvallar við flokkun og mat á nýsköpun í breskum sveitafélögum.

166 Walker, Richard, M. (2006). „Innovation Type and Diffusion. An Empirical Analysis of Local Government“, bls. 313-318.

Flokkar nýsköpunar	*Starfsþróun*	*Reiknilíkan fyrir leikskóla*	*SMT-skólafærni*	*Þjónustuver*
Afurðanýsköpun **Ný og bætt þjónusta**	Nýtt símenntunarkerfi	Nýtt Reiknilíkan	SMT-skólafærni er sett af stað í skólakerfinu	Miðlægt þjónustuver
Tæknileg nýsköpun (ITC) **Ný upplýsinganotkun eða tækni**	Tölvukerfið Menntaskrá þróað	Reiknilíkan töflureiknir fyrir leikskóla	SMT-skólafærni nýtti Mentor til skráningar	Netið,nýtt símkerfi, nýtt þjónustu forrit
Tæknileg nýsköpun **markaðar og rekstrar**	Skilvirkari sí- og endurmenntun Stefnuumiðað í átt að NPM	Traustari fjárhagsáætlun hefur sparað fjármuni	Skilvirkari stjórnun færri sérfræðitilvísanir vegna hegðunar	Skilvirkari þjónusta Betri nýting á húsnæði
Samskiptaleg nýsköpun **grundvallarbreytingar á stjórnun og/eða samskiptum** **við notendur**	Þvert á skipulagsmörk Hluti nýrrar stofnanamenningar	Sátt sköpuð um fjárhagsáætlun og dreifingu fjármagns	Agastjórnunartæki Breyting á stofnanamenningu	Þvert á skipulagsmörk Hluti nýrrar stofnanamenningar Þjónustusamningar
Nýsköpun stjórnunar og **Skipulags, ferla, stjórnunaraðferða**	Drifkraftur Stefnumótunarvinnu Tengist mælingum á árangri og innri samningum	Ákveðið samstarf á sér stað við önnur bæjarfélög	SMT-skólafærni er samskipta- og stjórnunaraðferð Samstarf við önnur bæjarfélög	Nýtt miðlægt þjónustuver Þverfaglegt samstarf við öll svið

Tafla 6 – Flokkar nýsköpunar samkvæmt Richard M. Walker

5.4 Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að veruleika?

Hér verða dregnar saman helstu niðurstöður um það hvernig og hvers vegna nýsköpunarhugmyndirnar fjórar urðu að veruleika og hvernig unnið var að ákvörðunartöku og stjórnun. Þegar kenningar um ákvörðunartöku og stjórnun nýsköpunarverkefnanna voru ræddar við viðmælendur með hliðsjón af tengslum við smáskrefalíkanið og ruslatunnulíkanið kom í ljós að nýsköpunarhugmyndirnar Starfsþróun og Þjónustuver falla vel að ruslatunnulíkaninu. Í báðum tilfellum er um að ræða nýsköpunarhugmyndir sem koma að ofan (top-down). Eiga hugmyndirnar það sameiginlegt að vera flóknar þar sem innleiðing þeirra hríslast til nær allra kima starfseminnar og gengur þvert á skipulagsmörk innan Hafnarfjarðarbæjar. Til að hugmyndirnar yrðu að veruleika varð að beita lausnarmiðaðri nálgun sem samkvæmt líkaninu er einmitt grundvallaratriði í ákvörðunartöku sem á sér stað í flókinni nýsköpun í opinberum rekstri.

Nýsköpunarhugmyndirnar Reiknilíkan fyrir leikskóla og SMT-skólafærni falla hins vegar frekar að kenningunni um smáskrefanýsköpun, þar nýsköpunin felur í sér þjónustu eða

starfsaðferðir sem er eins konar viðbót við dagleg störf. Þessar hugmyndir eiga það sameiginlegt að vera nýsköpunarhugmyndir sem koma frekar að neðan (bottom-up). Ákvörðun um innleiðingu SMT-skólafærni er hins vegar jafnframt formlega studd og tekin á skólasviði enda er verið að vinna með stórar einingar í rauninni allt skólasamfélag Hafnarfjarðarbæjar. Fram kom í viðtölum að nýsköpunarhugmyndina hefði vegna umfangs ekki verið hægt að innleiða öðruvísi en í smáum skrefum. Ákvörðunartaka um Reiknilíkanið kemur líka að neðan (bottom-up) vegna brýnna þarfa um skilvirkari og tæknilegri starfsaðferðir í daglegum störfum en nýsköpunin náði ekki til alls skólakerfisins eins og SMT-skólafærni heldur einkum til Skólaskrifstofu og stjórnenda leikskólanna.

Nýsköpunarhugmyndirnar fjórar glíma allar við einhverjar hindranir, stærstu hindranirnar virðast vera á vegi nýsköpunarhugmyndarinnar um Starfsþróun en þar var reynt að vinna með launsarmiðuðum hætti. Kom fram í viðtölum að í upphafi þurfti að ganga gegn og breyta ríkjandi símenntunar kúltúr sem var hluti af viðurkenndri stofnanamenningu. Með verkefninu var farið að skilgreina símenntun á annan hátt til dæmis sem fjarnám, sjálfsnám og miðlun þekkingar en ekki bara sem námskeið. Þrátt fyrir breytingar á kerfinu hélt starfsmaður áfram námskeiðsréttindum hjá sínu stéttarfélagi sem átti sinn þátt í að lægja óánægjuraddir starfsmanna.

Nýsköpunarhugmyndin Þjónustuver þurfti líka að ganga gegn ríkjandi stofnanamenningu sem ríkti á þessum tíma í afgreiðslu og þjónustu hjá stofnunum bæjarfélagsins. Í viðtölum kom fram að tímaramminn var þröngur og á tiltölulega skömmum tíma skyldi búið til miðlægt Þjónustuver sem staðsett skyldi í Ráðhúsi bæjarins á fyrstu hæð. Húsrýmið var gert nýtískulegt og opið en er þröngt og bauð ekki upp á möguleika á stækkun eða bakvinnslu verkefna. Hugmyndin kallaði bæði á tilfærslur í starfi sem var misjafnlega tekið og skilyrðislaust samstarf um upplýsingagjöf og þjónustu allra sviða og stofnana sem var ekki átakalaust og talsvert flókið verkefni. Gerð þjónustusamninga við svið bæjarins greiddi fyrir sameiginlegri lausn, skapaði traust, setti samskipti og þjónustu í sameiginlegan farveg.

Stefnt var að því að nýsköpunarhugmyndin SMT-skólafærni yrði innleidd í alla grunnskóla bæjarins og leikskólarnir fylgdu síðar í kjölfarið. Í viðtölum kom fram að lagt var upp með þverfaglegt samstarf við félagsþjónustu og heilsugæslu sem hins vegar lenti á fjárhagslegri hindrun vegna kostnaðarþátttöku sem ekki hefur tekist að leysa úr. Þá lenti útbreiðsla SMT-skólafærni innan leikskólakerfisins einnig í vandamáli sem rekja má til fjárskorts og takmarkaðs mannafla auk þess sem aðferðafræðilegur ágreiningur hefur tafið útbreiðslu SMT á því skólastigi. SMT-skólafærni er einskonar agastjórnunartæki sem hafði í för með sér bætta stofnanamenningu innan grunnskóla bæjarins.

Þegar nýsköpunarhugmyndin Reiknilíkan fyrir leikskóla er könnuð með hliðsjón af niðurstöðu viðtala er athyglisvert hversu fáar hindranir viðmælendur nefndu til sögunnar. Helsta hindrunin við Reiknilíkanið fólst í misjafnri færni leikskólastjóra í notkun á töflureikninum Exel sem hins vegar leikskólastjórarnir virtust bæta sér upp með mikilli samvinnu og samstarfi einskonar lærdómsferli. Reiknilíkanið fól í sér aukin jöfnuð og mikla sátt um úthlutun fjár til leikskóla og hafði þannig í för með sér jákvæða stofnanamenningu.

Athyglisvert er að nýsköpunarhugmyndirnar um Reiknilíkan fyrir leikskóla og SMT-skólafærni virðast vera það vel heppnaðar að hugmyndirnar hafa borist til annarra sveitafélaga en yfirgripsmiklu hugmyndirnar um Þjónustuver og Starfsþróun hafa einnig orðið að veruleika og virðast allar nýsköpunarhugmyndirnar hafa fest sig í sessi.

6. Niðurlag

Vegna bankahrunsins hefur efnahagsleg staða hér á landi sjaldan verið erfiðari á lýðveldistíma. Endurreisn íslensks samfélags er mikið verkefni, knýjandi þörf er á aukinni nýsköpunarhugsun. Á það hefur verið bent að nýsköpunarvinna í opinberum rekstri hafi á góðæristímanum legið talsvert í dvala eins og dr. Ómar H. Kristmundsson bendir á í umfjöllun Morgunblaðsins um nýsköpun í opinberum rekstri.[167] Rannsóknir á nýsköpun ríkis og sveitarfélaga eru hins vegar tiltölulega skammt á veg komnar hér á landi og í raun má segja að slíkar rannsóknir séu á algjöru frumstigi.[168] Spurningunni sem velta má upp í framhaldinu er hvaða leið sé rétt að fara í nýsköpun í opinberri þjónustu til framtíðar litið, spurningunni verða stjórnvöld á Íslandi að svara.

Í skugga ríkjandi fjármálakreppu í heiminum telja ríki Evrópusambandsins að nýsköpunarstraumur í opinberri þjónustu muni liggja að aukinni þátttöku íbúa í ákvörðunartöku og nýsköpun undir merkjum „Coproduction“. Mikilvægt sé að auka samstarf stjórnvalda og íbúa á forsendum íbúa fremur en stjórnvalda. „Skólagengnu fræðingarnir“ séu ekki lengur hinir einu sérfræðingar heldur sé ekki síður mikilvægt að leyfa almenningi sem notar þjónustuna t.d. sjúklingum að taka á jafnræðisgrundvelli virkari þátt í mótun þjónustunnar.[169] Á þessum nótum hafa dönsk stjórnvöld ákveðið að nýsköpun sem verður til vegna hvatningar notenda (user-driven innovations) sé sá hvati sem sérstaklega verði horft til í opinberu nýsköpunarstarfi.[170] Sem fyrr segir þá hafa íslensk stjórnvöld enn sem komið er ekki markað sér opinberlega stefnu í þessa átt hvorki ríki né sveitarfélög. Athyglisvert er í þessu samhengi að Bandalag starfsmanna ríkis og

167 Morgunblaðið (2009). „Þörf á nýsköpun í opinberum rekstri“ Umfjöllun blaðsins er frá 18. maí 2009. Þessi skoðun Ómars á vaflaust við rök að styðjast bæði varðandi nýsköpun hjá ríki og sveitarfélögum. Gagnabanki um þróunarverkefni sveitarfélaga sem fjallað hefur verið um hér í verkefninu tekur t.d. aðeins til verkefna sem unnin voru á tímabilinu 2002-2006.

168 Elvar Örn Arason. *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 7.

169 Samband íslenskra sveitarfélaga (2008). *Opinber þjónusta á krepputímum.*

170 Jæger, Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*, bls. 1-2.

bæja (BSRB) sem eru langstærstu samtök opinberra starfsmanna á Íslandi með rúmlega 20.000 félagsmenn hafa einmitt velt þessu fyrir sér.[171]

Hafa samtökin í ályktun lýst yfir áhuga sínum á því að tekin verði upp ný vinnubrögð í nýsköpun í opinberum rekstri með meiri samvinnu og markvissri stefnumótun. Í ályktun aðalfundar bandalagsins frá því í nóvember 2009 segir:[172]

> BSRB vill stuðla að samhæfðri stefnumótun í samstarfi við ríki og sveitarfélög um nýsköpun í opinberri þjónustu. Markmið samhæfðar stefnumótunar er að standa vörð um velferðarkerfið með því að nýta betur uppsafnaða þekkingu og reynslu starfsmanna til að treysta skilvirkni í efnahag og fjársýslu. Með nýsköpun vill BSRB tryggja atvinnugæði og öryggi, skilvirkni, gæði, þjónustusvörun, lýðræðislega ábyrgðarskyldu, háleitari siðferðisgildi og jafna möguleika.

Það má rökstyðja að samhæfð stefnumótun um nýsköpun innan fagráðuneyta og stofnanna ríkis- og sveitarfélaga ætti að geta greitt fyrir nýsköpun. Fram kemur í rannsókn Rannís frá 2007 að þessu sé hins vegar ekki til að dreifa í opinberum rekstri á Íslandi. Raunar er hvergi á Norðurlöndunum að finna slíka samhæfða stefnumótun um nýsköpun í opinberum rekstri.

Fram hefur komið að nýsköpunarferli getur verið flókið ferli og í opinbera geiranum blasa við margvísleg lög og reglur ásamt pólitískum áherslum og stundum flóknu skipulagi sem mikilvægt er að láta ekki letja frumkvöðlahugsun heldur þvert á móti nýta til hvatningar í nýsköpunarstarfinu. Við breyttar og erfiðar samfélagslegar aðstæður þarf að greiða fyrir nýsköpun og hér á landi eru fyrir hendi ónýtt sóknarfæri í nýsköpun í opinberum rekstri. Því má alls ekki gleyma að sóknarfærin geta einnig leynst utan stofnana því nýsköpun opinbera geirans og einkageirans sem ávöxtur samstarfs getur haft

171 BSRB (2009). *Um BSRB*.

172 BSRB (2009). *Ályktun um nýsköpun í almannaþjónustu. 42. þing BSRB 21.-23. október 2009* og BSRB (2009). *Nýsköpun í ríkisrekstri í Evrópu. Stefnumörkun Sambands starfsmannafélaga hins opinbera í Evrópu (EPSU).* Áhersla BSRB er mjög í anda stefnumörkunar Sambands starfsmannafélaga hins opinbera í Evrópu (EPSU) sem hvetur til aukins samstarfs um að nýta betur möguleika mannauðs til launsnarmiðaðrar nýsköpunarvinnu. EPSU hvetur einnig til nýsköpunar í opinberri þjónustu og telur að í nýsköpunarvinnunni skipti höfuðmáli að starfsmenn og samtök þeirra taki þátt í ferlinu á öllum stigum.

víxlverkandi jákvæð áhrif og því ættu báðir aðilar við slíkar aðstæður að geta haft hag af innleiðingu nýsköpunar hugmynda í opinberri þjónustu.[173]

Í þessari ritgerð hefur verið fjallað fræðilega um nýsköpun í opinberum rekstri sem yfirleitt felur í sér þær breytingar sem eiga sér stað í kjölfar nýrra vinnuaðferða, starfsaðferða, rekstrar eða skipulags. Hafa fjórar nýsköpunarhugmyndir sem urðu til hjá Hafnarfjarðarbæ verið greindar með hliðsjón af aðferðafræði nýsköpunar, stjórnunar og stjórnsýslu. Allar spruttu hugmyndirnar fram vegna raunverulegra þarfa starfseminnar. Hugmyndirnar um Starfsþróun og Þjónustuver gengu þvert á skipulagsheildina og spruttu að ofan (top-down) frá efsta lagi stjórnsýslunnar en hugmyndirnar um Reikninlíkan fyrir leikskóla og SMT-skólafærni spruttu frá grasrótinni (botton-up) einkum vegna framvarða starfseminnar (front line staff).

Reynt var að yfirstíga hindranir og vinna lausnamiðað og í anda stefnumiðaðrar stjórnunar einkum með stærri verkefnin Starfsþróun og Þjónustuver. Þar þurfti að virkja marga starfsmenn til þátttöku þvert á skipulagsheildina. Nýsköpunarhugmyndirnar Reiknilíkan fyrir leikskóla og SMT-skólafærni féllu hins vegar vel að þeim vinnuaðferðum og skipulagi sem fyrir var og voru frekar viðbót við dagleg störf.

Vinna að nýsköpunarhugmyndunum um Reiknilíkan og SMT-skólafærni einkenndist að ákvörðunartöku í smærri skrefum á meðan stærri hugmyndirnar um Starfsþróun og Þjónustuver gengu þvert á skipulagsheildina og var stýrt í anda ruslatunnulíkansins. Allar urðu hugmyndirnar að veruleika og til varð ný eða betri stofnanamenning. Eiga nýsköpunarhugmyndirnar það sameiginlegt að hafa aukið skilvirkni í opinberum rekstri og leitt til faglegri og betri þjónustu fyrir íbúanna. Fullyrða má að með þessum nýsköpunarhugmyndum sem urðu að veruleika hjá Hafnarfjarðarbæ hafi tekist að breyta skattfé í skilvirka þjónustu.

173 Elvar Örn Arason (2007). *Nýsköpun í opinberum rekstri*, bls. 5.

Heimildaskrá

Alberti, Adriana (2003). *Metting on Innovation of Public Administration in the Euro-Mediterranean Region. The critical role of Innovation in Public Adminstartion in promoting economic and social devellopment.* (Skýrsla) Department of Economic and Social Affairs United Nations, Beirut 2003. Sótt 8. október 2009 af: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unescwa/unpan010862.pdf

Albury David og Geoff Mulgan (2003). *Innovation in the Public Sector.* Strategy Unit. Cabinet Office, 2003. Sótt 4. október 2009 af: http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/pubinov2.pdf

Anna Björnsdóttir og Margrét Sigmarsdóttir. „PMTO-aðferðin. Áhrif forvarna og meðferðar við hegðunarerfiðleikum leik- og grunnskólabarna í Hafnarfirði.“ *Uppeldi og menntun*. 2. hefti, 18. áragangur 2009, bls. 9-27.

Anttiroiko Ari Veikko og Pekka Valkama (2009). *Organisational Innovations in Public Services. Competition and Collaborations in Finnish Public Service Delivery. Innovation for Good Local and Regional Governance – A Eurpean Challenge*. (Ráðstefnurit). Netherlands 2009. Sótt 12. október 2009 af: http://www.europeanchallenge.eu/media//papers/ws3_Paper3_Valkama_Atiroika_Finnish_Public_Service.pdf

Armstrong Michael *A Handbook of Human Resource Management Practice.* 10 útgáfa. Kogana Page, London 2006.

Bessant John og Joe Tidd. *Innovatuion and Entrepreneurship.* John Wiley og Sons Ltd, West Sussex England 2007.

Borins, Sandford (2001). „Public Management Innovations. Toward a Global Perspective.“ American Review of Public Administration, (31) 5 2001, bls. 5-21. Sótt 15. október 2009 af: http://arp.sagepub.com/cgi/reprint/31/1/5

BSRB (2009). *Ályktun um nýsköpun í almannaþjónustu. 42. þing BSRB 21.-23. október 2009,* Sótt 30. nóvember af: http://www.bsrb.is/files/%C3%81lyktun%2042%20%20%C3%BEings%20BSRB%20um%20n%C3%BDsk%C3%B6pun%20%C3%AD%20almanna%C3%BEj%C3%B3nustu_1570042914.pdf

BSRB (2009). *Nýsköpun í ríkisrekstri í Evrópu. Stefnumörkun Sambands starfsmannafélaga hins opinbera í Evrópu (EPSU).* Heimasíða BSRB. Sótt 12. október 2009 af: http://www.bsrb.is/erlent/evropumal/nyskopun-i-rikisrekstri-i-evropu/

BSRB (2009). *Um BSRB*. Sótt 20. nóvember 2009 af: http://www.bsrb.is/um-bsrb/

Elvar Örn Arason (2007). *Nýsköpun í opinberum rekstri.* (Skýrsla). Rannís 2007. Sótt 25. ágúst 2009 af:
http://www.rannis.is/files/Nyskopun%20i%20opinberum%20rekstri_1771181885.pdf

Everett, Rogers M. *Diffusion of Innovations.* Þriðja útgáfa. New York, Free Press, Collier Macmillan, London1983.

Evrópusáttmáli um sjálfsstjórn sveitarfélaga. Strassborg, 15. X. 1985 - Safn Evrópusamninga/122. Sótt 12. október 2009 af:
http://www.utanrikisraduneyti.is/samningar/EvrSamningar/nr/560

Félags og tryggingamálaráðuneytið (2006). *Skýrsla félagmálaráðherra um sveitarstjórnarmál.* Félags og tryggingamálaráðuneytið 2006. Sótt 12. október 2009 af:
http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/acrobat-skjol/0570.pdf

Frenz Marion og Ray Lambert (2008). *Innovation modes and productivity in UK*. Department for Innovation, Universities and Skills. OECD micro data project.
Sótt 28. september 2009 af:
http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/corporate/migratedD/ec_group/14-08-IN_on

Greinargerð um Þróunarverkefni Hafnarfjarðarbæjar. Sótt 15. nóvember 2009 af:
http://www.samband.is/files/440545621Hafnarfjordur.pdf

Gunnar Helgi Kristinsson. *Staðbundin stjórnmál. Markmið og árangur sveitarfélaga.* Háskólaútgáfan, Reykjavík, 2001.

Gunnar Helgi Kristinsson. *Íslenska stjórnkerfið.* 2. útgáfa. Háskóli Íslands 2007.

Hisrich, Robert, Claudine Kearney og Frank Roche (2007). „A conceptual model of public sector corporate entrepreneurship“. *The International Entrepreneurship and Management Journal*. Vefútgáfa 2. maí 2007, bls. 295-313. Sótt 28. september 2009 af:
http://www.springerlink.com/content/v74230654131300k/fulltext.pdf

Huaschildt, Jurgen. „Promotors and Cahmpions in Innovations. Development of a Research Paradigm.“ The International Handbook on Innovation. Larisa V. Shavinina (ritstjóri). Pergamon, Oxford 2003, bls. 804-811.

Huczynski. A. og David Buchanan. *Organizational Behavior*. *An introductory text*. 6. útgáfa Harlow, England 2007.

IDea Knowledge (2005). *Innovations in puplic services. Literature rewiev*. Sótt 18. október 2009 af: http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552
Sótt á vef 18. október 2009 af: http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1118552

Ívar Jónsson. *Nýsköpunar- og frumkvöðlafræði. Frá kenningum til athafna.* Háskólaútgáfan, Reykjavík 2008.

Joyce Paul. „Management and innovation in the public sevices“, *Stratiegic Change* febrúar, 1998, bls. 19-30. Sótt 20. nóvember 2009 af: http://www.fu.uni-lj.si/personal/zdravkop/mvju/clanek30.pdf

Jóhann Tómas Sigurðsson (2002). „Sjálfsstjórn sveitarfélaga og hið staðbundna lýðræði.“ *Búseta – lífsgæði – lýðræði. Umræðugrundvöllur fyrir stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2002-2006.* Samband Íslenskra sveitarfélaga, Reykjavík 2002. Sótt 14. október 2009 af: http://www.samband.is/files/%7B03ba3378-3afd-4ba0-a237-6d7a8091f2df%7D_kafli_4.pdf

Jón Jónsson (2003). *Stjórnkerfi sveitarfélaga og reglur um málsmeðferð. Fræðslurit 23*. Samband íslenskra sveitarfélaga, Kjarasvið, 2003. Sótt 10. október 2009 af: http://www.samband.is/files/%7Ba891b6de-246c-406c-b9f0-507425d9c2b8%7D_stjornkerfi_sveitarfelaga_2003_06.pdf

Jón Jónsson og Sigurður Óli Kolbeinsson. *Stjórnskipuleg staða sveitarfélaga og lagaleg umgjörð þeirra.* (Fræðslurit 22). Samband íslenskra sveitarfélaga 2003.

Jón Halldór Jónsson. „Margvíslegur ávinningur af Þjónustuveri.“ *Lækurinn. Umdæmisþing 2004 í Hafnarfirði*. Rótarýklúbbur Hafnarfjarðar 2004, bls. 14-16.

Jæger, Birgit (2009). *User-Driven Innovation in the Public Sevice Delivery*. Presented at the 2009 annual conference of EGPA. Sótt 14. október 2009 af: http://www.egpa2009.com/documents/psg1/Jaeger.pdf

Larbi,George A (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States.*(UNRISD umræðuskýrsla nr. 112). United Nations Research Institute for Social Devellopment (UNRISD). September 1999. Sótt 7. október 2009 af: http://www.unrisd.org/UNRISD/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/5f280b19c6125f4380256b6600448fdb/$FILE/dp112.pdf

Lægreid,Per, Koen Verhoest og Paul G. Roness (2009). *Explaining innovative and behavior of state agencies.* EGPA Study Group on Governance of Public Sector Organizations, EGPA Annual Conference, Malta 2.-5. september 2009. Sótt 20. september 2009 af: http://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2009Malta/papers/EGPA%202009%20laegreid%20roness%20verhoest.pdf

Lög um leikskóla nr. 90/2008.

Margrét Sigmarsdóttir. *PMT foreldrafærni. Staða verkefnisins.* (Skýrsla). Fræðsluvið Hafnarfjarðar, febrúar 2009.

Morgunblaðið (2009). „Þörf á nýsköpun í opinberum rekstri“ 18. maí 2009. Sótt 10. september 2009 af:
http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2009/05/18/thorf_a_nyskopun_i_opinberri_thjonustu/

OECD og Eurostat (2005). *Oslo manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data*. (3. útgáfa), París 2005.

Ómar H. Kristmundsson. *Reinventing government in Iceland. A case study of public management reform.* Háskólaútgáfan 2003.

Rainey Hal, G. *Understanding and Managing Public Organizations*. 3. útgáfa. Josse-Bass, San Francisco 2003.

Reglugerð um leikskóla nr. 225/1995.

Reglugerð um leikskóla nr. 655/2009.

Reglugerð um sérfræðiþjónustu nr. 905/2003.

Røste, Rannveig. Innovation in the Public Sector. *Studies of innnovation in the public sector, a theoretical framework*. Publin Report nr. D16. Oslo 2005. Sótt 15. nóvember af: http://www.step.no/publin/reports/d16litteraturesurvey.pdf

Samband íslenskra sveitarfélaga (2004). *Sveitarfélög sem eru að vinna að hliðstæðum verkefnum skv. könnun sambands sveitarfélaga 2004.* Sótt 15. september 2009 af:
http://www.samband.is/files/2025676780sveitarfélög%20í%20þróunarverkefnum.pdf

Samband íslenskra sveitarfélaga (2005). *Þróunarverkefni.* Sótt af vef 12. september 2009 af: http://www.samband.is/template1.asp?id=351

Samband íslenskra sveitarfélaga (2008). *Opinber þjónusta á krepputímum*. Sótt 20. nóvember 2009 af: http://www.samband.is/throunar-og-althjodasvid/throunar-og-althjodasvid/frettir/nr/1364/

Samstarfssáttmáli ríkis og sveitarfélaga (2006).
Sótt: 15. október 2009 af:
http://www.samband.is/files/728687722Lokagerð%20sáttmálans.pdf

Sesselja Árnadóttir. *Sveitarstjórnarlögin ásamt skýringum og athugasemdum. Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, með síðari breytingum*. Samband íslenskra sveitarfélaga 2007.

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006). „Straumar, stjórnleysi og stefnurek: Hvað er ráða?“ *Stjórnmál og stjórnsýsla: Veftímarit,* 2(1). Sótt af vef: 10. september 2009. af:
http://www.stjornmalogstjornsysla.is/images/stories/eg2006v/sigurbjorg.pdf

Sigurður Þórðarson (2005). *Opinber stjórnsýsla, nokkur grundvallaratriði*. Erindi flutt á morgunverðarráðstefnunni „Arðsemi góðrar stjórnsýslu“ sem fjármálaráðuneytið og Félag Forstöðumanna og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við HÍ héldu 9. mars 2005. Sótt 5, nóvember 2009 af:
http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2005/opinber_stjornsysla.pdf

SMT-skólafærni (2009). Heimasíða Hafnarfjarðarbæjar, sótt 15. október 2009 af:
http://www.hafnarfjordur.is/pmt_forsida/smt/skolaverkefnid/

Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998, sótt 15, september 2009 af:
http://www.althingi.is/lagas/137/1998045.html

Trausti Fannar Valsson. „Ólögbundin verkefni sveitarfélaga.“ *Stjórnmál og stjórnsýsla. Veftímarit,* 2. tölublað, 3. árgangur 2007, bls. 85-115.

Trausti Fannar Valsson. „Sjálfstjórn sveitarfélaga**.“** *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti, 57. árgangur 2007, bls. 241-265.

Walker, Richard M (2006), „Innovations type and Diffusion an Eperical analysis of local government“. *Public Administration* 84 (2) 2006, bls. 311-335.
Sótt 25. september 2009 af: http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118609462/PDFSTART

Þór Sigfússon. „Hugmyndafræði einkavæðingar.“ *Einkavæðing á Íslandi*. *Greinasafn.* Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og samtök verðbréfafyrirtækja, 1997, bls. 7-22.

Viðauki

Viðtalsgrunnur

Í upphafi hvers viðtals fengu viðmælendur nánari upplýsingar um verkefnið. Var markmið viðtalsins að leita svara við rannsóknarspurningunum:

- Hvaðan spretta nýsköpunarhugmyndir?
- Hver á frumkvæði að nýsköpun?
- Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að verkefni?
- Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að veruleika?

Í viðtölum var lagt upp með að fá svör við og skapa umræðu um ofangreinda lykilþætti, var stuðst við flokkun og bakgrunnsbreytur rannsóknar Richard M. Walker (2006) sem greindi tegundir nýsköpunar og innleiðingu nýsköpunarhugmynda hjá breskum sveitarfélögum. Einnig var stuðst við umfjöllun þeirra Andrzej A. Huczynski, David Buchanan sem fram kemur í bók þeirra „Organizational Behaviour“.

1. Hvaðan spratt nýsköpunarhugmyndin?

Nýsköpunarferli er yfirleitt flókið ferli og liggja margar ástæður fyrir innleiðingu nýsköpunarhugmynda í opinberum rekstri. Um getur verið að ræða lagalegar ástæður, pólitískar ástæður, þjónustu- og rekstrarlegar ástæður. Þá getur uppspretta nýsköpunar bæði verið að leita innan stofnunar sem utan hennar.

1. Hvaðan má telja að nýsköpunarhugmyndin sé helst sprottin?

2. Hver á frumkvæði að nýsköpun?

Hvaðan kemur hugmyndin í upphafi að nýsköpunarverkefninu, kemur frumkvæðið að ofan (top-down) eða neðan (bottom-up).

Umhverfisbreytur - Environmental determinants

1. Er hugmyndin sprottin vegna þess umhverfið krafðist breytinga á þjónustunni?

2. Er hugmyndin sprottin vegna pólitískra breytinga, breyttra áherslna t.d. í kjölfar kosninga?

3. Hvernig liggja verkefnin lagalega með tilliti til lögheimila og lögskyldra verkefna? Eru það hvatar eða hindranir?

4. Hefur nýsköpunarhugmyndin eitthvað að gera með forskrifaða eða þegar samþykkta stefnu bæjarfélagsins?

Stjórnunarlegir þættir - Organizational determinants

5. Má rekja nýsköpunina til nýrra áhrifa, nýs stjórnanda sem kom með nýjar áherslur, nýja sýn?

6. Er nýsköpunin afleiðing eða afsprengi stjórnunarlegrar forystu?

7. Má rekja hvata verkefnisins til árangursmælikvarða eða markvissrar stjórnunar í anda NPM?

8. Má rekja nýsköpunina til ytri þrýstings s.s. fjölmiðla?

9. Má rekja nýsköpunina til ytri þrýstings almennings, notenda þjónustunnar?

10. Fól nýsköpunarverkefnið það einkum í sér að gera þjónustuna notendamiðaða?

11. Má rekja nýsköpunarhugmyndina til tengsla og tengslanets sem hvatti til faglegra vinnubragða (lærdómsferli)?

12. Hleyptu upplýsingar um það hvað aðrar skipulagsheildir, bæjarfélög voru að gera af stað samkeppnisanda um að gera betur?

3. Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að verkefni?

Afurðarnýsköpun (New product):
Tekur til þjónustuþarfa og þjónustu

1. Var markmiðið að koma nýrri þjónustu til nýrra notenda, var það mikilvægur hluti nýsköpunarinnar?

2. Var markmiðið að koma nýrri þjónustu á framfæri við þá sem þegar nýttu sér þjónustuna. Var það mikilvægur hluti nýsköpunarinnar?

3. Markmiðið var að koma „þekktri“ eða „virkri“ þjónustu til nýrra notenda. (fá fleiri til að nýta sér þjónustuna). Var það mikilvægur hluti nýsköpunarinnar?

4. Var markmið að fá nýja notendur til að nýta sér „þekkta/virka“ þjónustu? Var það mikilvægur hluti nýsköpunarinnar?

Tæknileg nýsköpun (ITC),
Tekur til upplýsingakerfa, upplýsingatækni og ytri og innri tæknilegra samskipta.

5. Fólst mikilvægur hluti nýsköpunarinnar í innleiðingu nýs stjórnunarlegs upplýsingakerfis?

6. Fólst mikilvægur hluti nýsköpunarinnar í notkun nýrrar upplýsingartækni?

7. Fólst mikilvægur hluti nýsköpunarinnar í breyttum tæknilegum samskiptum innan skipulagsheildar?

8. Fólst mikilvægur hluti nýsköpunarinnar í breyttum tæknilegum samskiptum við aðila utan skipulagsheildar?

Tæknileg nýsköpun tengd markaði (Technological:market orientation)

9. Var mikill hluti nýsköpunarinnar fólginn í breyttri tækni eða breytingum á samningum?

10. Var mikill hluti nýsköpunarinnar fólginn í breyttri skipulagningu/dreifingu fjármagns með hliðsjón að nýrri forgangsröðun. (Þeir sem mest þurfa á að halda fá mest)?

11. Var mikill hluti nýsköpunarinnar fólginn í nýrri tækni til stjórnunar t.d. stefnumiðaðri stjórnun í anda NPM?

Samskiptaleg nýsköpun (Ancillary: partnership)

12. Var nýsköpunin unnin þvert á skipulagsmörk innan og/eða utan stofnunar?

13. Náði nýsköpunin til samstarfsverkefna milli deilda, skipulagsheilda?

14. Náði nýsköpunin til skipulagningar samstarfsverkefna innan sveitarfélags?

15. Var nýsköpunin tilkomin vegna lagasetningar?

16. Var nýsköpunin tilkomin vegna náins samstarfs við notendur þjónustunnar?

Nýsköpun stjórnunar og skipulags (Organizarional)
(sem vísar til nýrra og breyttra aðferða við stjórnun og rekstur)

17. Hvernig var nýsköpuninni stjórnað að ofan eða að neðan, með öðrum hætti?

18. Hafði ákvörðunin um nýsköpun eitthvað að gera með stærð eða dreifingu stofnanna bæjarins?

19. Var einhver hluti nýsköpunarinnar fólginn í breytingum á starfslýsingum og nýráðningum?

20. Má rekja ástæðu nýsköpunarinnar til þess að ákveðið var að bæta afkomu bæjarsjóðs með þjónustugjöldum og/eða bæta reksturinn fjárhagslega með öðrum hætti?

4. Hvers vegna verða nýsköpunarhugmyndir að veruleika?

1. Hvernig féll nýsköpunarhugmyndin að þeirri þjónustu sem verið er að veita?

2. Var hægt að bera nýsköpunarhugmyndina saman við það sem fyrir er?

3. Þótti nýsköpunarhugmyndin auðskiljanleg?

4. Hvernig nýttist hugmyndin í nærumhverfinu?

5. Ákvörðunartaka og stjórnun var rædd, einkum með hliðsjón af ruslatunnulíkani og smáskrefalíkani.

6. Hverjar voru helstu hindranirnar.

7. Annað sem viðmælandi vill sérstaklega taka fram.